الادارة المحلية

الادارة المحلية

الإدارة المحلية

تأليف

الدكتور احمد محمد المصرى

كلية التجارة جامعة الأزهر

والمنتدب بكلية التجارة - جامعة طنطا

١٩٨٦

الناشر

مؤسسة شباب الجامعة

للطباعة والنشر والتوزيع

ت ٣٩٤٧٢ الاسكندرية

مقدمة

«الادارة المحلية» من المواد الحديثة التى ظهرت أهميتها فى السنوات الاخيرة بالرغم من أن نظام الحكم المحلى ظهر فى «مصر» منذ أكثر من سبعة آلاف سنة الا أن هناك الكثير من المبادىء والقواعد الاساسية التى لم تستقر بعد فى هذا النظام الذى لم تصاغ له القوانين الحديثة الا فى فترة قريبة .

وغالبية الكتب الاجنبية فى العلوم الادارية نادرا ما تذكر — فى استعراضها لبداية الفكر الادارى — شىء عن النظم الادارية المصرية القديمة بالرغم من كونها مسجلة على البرديات والاثار ، ولعل السبب فى ذلك أن هذه البرديات والاثار لم تقع فى دائرة اهتمام علماء الادارة بقدر ما هى من صميم عمل علماء المصريات .

ولقد شهدت مصر العديد من الانظمة على مدار القرون والسنين ، ولكن لم تعرف المشاركة الشعبية فى الحكم المحلى طبقا للمفاهيم الديمقراطية الحديثة الا منذ فترات قريبة بعد ثورة ١٩٥٢ ثم واصلت المسيرة والتطور حتى وصلت الى الشكل القائم الآن فى الثمانينات .

وسيلاحظ القارىء لهذا الكتاب أننا نركز على الجانب الادارى من الحكم المحلى ، والذى يعتبر نظام الحكم المحلى المجال الطبيعى لممارسة الادارة المحلية .

وفى استعراضنا للقوانين المتعلقة بهذا النظام المحلى المصرى سنجد العديد من الضوابط والاحكام لممارسة الادارة المحلية حتى تصبح عملا هادفا ومحققا لآمال وتطلعات الشعب المصرى فى تحقيق مستقبل زاهر تتوافر فيه قيم الحرية والعدالة الاجتماعية والرفاهية الحقيقية لمختلف مستويات هذا الشعب الاصيل ٠

ونناقش الادارة المحلية فى أربعة عشر فصلا تبدأ من نشأة الادارة المحلية ومفاهيمها وتطـورها وأهـدافها واللامركزية واستراتيجيتهـا والتخطيط الاقليمى وتحليل لنظام الحكم المحـلى المصرى ، ثم مناقشة دور كل من المجالس الشعبية المحلية باختلاف أنواعها والمحـافظين ، والموارد والاستخدامات المالية لوحدات الحكم المحلى ، ثم العلاقة بين الاجهزة المركزية ووحدات الحكم المحلى ، ونجـرى دراسـة مستقلة للعمالة فى وحدات الحكم المحلى المصرى كما نستعرض فى الفصول من الحادى عشر الى الرابع عشر نظم الحكم المحـلى فى بعض الدول مثل الولايات المتحدة الامريكية ، المانيا الاتحادية ، فرنسا ، اليابان ٠

والله الموفق ،،

دكتور/أحمد محمد المصرى

الفصل الأول

نشأة ومفهوم الادارة المحلية

١ ـ نشـأة الادارة المحلية

نشأة الادارة المحلية :

تختلف الدول فى نظمها الادارية ، وقوانين تنظيم الادارة الحكومية طبقا لاختلاف نظمها السياسية ، وطبقا لدرجة التقدم التى وصلت لها • كما تلعب المراحل التاريخية التى مرت بها دورا هاما فى نوع وأسلوب الادارة العامة ما بين المركزية المطلقة ، أو اللامركزية •

كذلك نجد هذا الاختلاف واضحا عند المقارنة بين عدد من النظم الادارية فى بعض الدول ، ويرجع ذلك الى تلك الوظائف التى تقوم بها الدولة وطبقا لدساتيرها ، وتقاليدها القومية ، ونظمها السياسية ، وفلسفتها الاجتماعية والاقتصادية • ومن هنا نجد الادارة المحلية تتواجد ويتسع مجالها فى الدول الديمقراطية أكثر من غيرها من الدول•

نشأة الادارة المحلية فى مصر :

واذا رجعنا الى أقدم الدول فى ممارسة الادارة المحلية فسوف نجدها «مصر الفرعونية» التى عرفتها منذ آلاف السنين ، وليس فى ذلك ادعاء أو افتراء لا دليل على صحته ، بل هناك الآثار المصرية والمخطوطات

والبرديات التى عثر عليها الاثريون من الاجانب والمصريين التى تحمل أكثر من بيان ودليل على وجود الادارة الحكومية القوية ، والاقاليم وحكامها ، والعديد من الموظفين العموميين التابعين لحاكم الاقليم ويقدمون الخدمات العامة للمواطنين*

ولقد كانت جهود الملك «مينا» فى توحيد الوجهين (الاقليمين) الشمال والجنوب ، أول صورة لتوحيد الدولة الواحدة ومركزيتها تحت قيادة فرعون مصر •

ولقد تعاقبت الاحداث على «مصر» وتعرضت (مصر) العديد من الغزوات ، من المغول والتتار والفرس والاغريق والرومان والعرب والاتراك والفرنسيين والانجليز وكانت لكل منهم علامة مؤلمة فى تاريخ هذا البلد العريق ، حتى أصبحت فى «مصر» العديد من النظم والمفاهيم الادارية التى كانت تعكس كل منها سطوة الغازى ودكتاتوريته وسيطرته على مقدرات هذا البلد ، وكبت المشاعر والانطلاقات فيه ، حتى لا تكون له فرصة حكم نفسه بنفسه ، وتحسين أمور معيشته ، وبقدر ما كانت أهداف المستعمرين فى بقاء مظاهر التخلف والعجز فى هذا الشعب ، الا أنه لم يرض بهذا الهوان ، ويتحرر ويحقق الاستقلال ليدير أموره بنفسه ، ولا يكتمل له هذا الاستقلال الا بعد ثورة سنة ١٩٥٢ حيث قامت مجموعة من الضباط المصريين بالتخلص من الملكية والنظام الملكى

---

* عبد الفتاح الجلالى ، سلسلة مقالات منشورة عن تاريخ الادارة العلمية ، **مجلة الادارة** ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، القاهرة ، ١٩٨١ / ١٩٨٢ •

وظهر لاول مرة فى «مصر» النظام الجمهورى ويرأسه حاكم مصرى من أعماق مصر وجذورها الممتدة عبر آلاف السنين • وفى هذا عودة الوصل بين أغوار التاريخ واشراق الحاضر وأمل المستقبل •

ولقد مرت على مصر ـ عدة أشكال من الحكم المحلى لعل أبرزها ماحدث فى منتصف القرن الثامن عشر ، فكان النظام الذى وضعه المماليك فى حكم مصر وتقسيمها الى امارات وأقاليم يقود كل اقليم منها مملوك من هؤلاء المماليك • ويضع فى هذا الاقليم كل ما يمكنه من اصلاحات وتحسينات ، ولكن هذا الحاكم الاقليمى كانت له أهوائه ، وأخطائه ، وأنانيته التى حرمت أبناء الاقليم من كثير من حرياتهم • فلم يكن لهؤلاء رأى فى ادارة شئون الاقليم ، بل الادارة فى الاقليم للحاكم وحده وأتباعه ، وعلى المحكومين أن يدفعوا الضريبة ويزرعوا الارض ، ويحصدوا المحاصيل وان كانت فى «مصر» فى هذه الفترة بعض الصناعات الحرفية ، وكانت هناك طوائف للصناع تميزت ـ الى حد ما ـ بالاقليمية وكانت تتنافس هذه الاقليم فى الانتاج الزراعى والصناعى مما ساعد على تحسين مستوى المعيشة فى بعض هذه الاقاليم • ولم ينتهى هذا الشكل من الادارة المحلية ، الا بعد عهد «محمد على» الذى أقام دولة مستقلة عن الامبراطورية العثمانية ، ثم تعاقبت بعد ذلك النظم المحلية ، فى شكل مديريات حتى كانت هناك فى الجنوب مديريات تابعة للحاكم المصرى فى الخرطوم وأم درمان والمنطقة الاستوائية الى أن استقلت السودان وأصبحت لها جمهوريتها المستقلة •

٢ ـ مفهوم الادارة المحلية

تطور مفهوم الدولة وأثره على الادارة المحلية :

واذا نظرنا الى تاريخ الـدول والامبراطوريات القديمة فى غـرب أوربا ـ سنجد أن هناك نظما عديدة كانت تميل الى منـح اللامركـزية فى الاقاليم . ثم تعدل عن ذلك خوفا من استقلال هذه الاقاليم •

ومتى اطلعنا على كتب الادارة العامة وكتب الادارة المحلية فى العالم سنجد أن للحرب العالمية الثانية فى ١٩٣٩ وما بعدها آثارا بعيدة عـلى تغيير مفهوم الدولة • حيث أصبحت النظرة الحديثة للدولة تتركز على أهم واجباتها فى تحقيق الرفاهية الاجتماعية لجمع شمل شعبها ، وتحقيق أكبر قدر من الخدمات العامة للمواطنين • ومثال ذلك ما حدث فى انجلترا وفى فرنسا وكثير من دول أوربا فى الشرق والغرب بخلاف عدد من الدول النامية أو الحديثة الاستقلال التى اختارت الديمقراطية طريقا لممارسة الحياة السياسية ، وتشجيع المواطنين على مشاركة الدولة فى تحقيق الاهداف القومية • ولقد انتشر هذا المفهوم فى كثير من الدول وظهرت به عدة نصوص فى الدساتير المختلفة لهذه الدول •

وفى خلال الفترة من سنة ١٩٤٥ ـ ١٩٥٥ نجد أن حوالى خمسـة وأربعين دولة غيرت دساتيرها ، أو عدلتها بهدف النص على المبـادىء الاساسية لسياسة الرفاهية الاجتماعية ، ووضعت هـذه النصوص فى صلب هذ هالدساتير* •

(*) دكتور سليمان الطماوى : « شرح نظام الحكم المحلى الجديد (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية) القـاهرة ـ دار الفكر العربى ـ طبعة سنة ١٩٨٠ » •

كما كانت هناك عدة تغييرات فى المفـاهيم المختلفة للدول والـدور الذى يقوم به المواطنين . وظهرت فى العالم عدة اتجاهات ، منها الاتجاه المذهب الحرية الفردية بعد الثورة الفرنسية فى فرنسا ، كما ظهرت فى دول الغرب الكثير من المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التى ساعدت على تدخل الدولة فى كثير من أمور الحياة ، الامر الذى برر هذا التدخل وفرض بعض القيود على الحرية الفردية وحرية الملكية وربما كان أشدها فى الدول الاشتراكية ذات النظام الشيوعى الذى قام ضد نظام الاقطاع والقيصر وطبقة الاغنياء الذين لم يهتموا الا بمزارعهم وأملاكهم وتركوا الشعب •

ولقد صاحب تلك التغييرات الاقتصادية والاجتماعية تغييرات مماثلة فى أساليب الادارة ، واستحدثت أساليب جديدة من شأنها اتاحة الفرص للتأصيل العلمى فى مجالات الادارة المختلفة • التى تمثل الادارة العامة الاساس الذى تفرعت منه عدة علوم أخرى مثل الادارة العامة المقارنة والادارة المحلية ، والادارة المحلية المقارنة •

وأصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتســـاع النشاط الادارى للدولة بل وتنوعه بشكل ملحوظ • كما اقتضى نمو وظيفة الادارة العامة وتداخلها فى الحريات العامة من ناحية ، ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى الى فرض رقابة قانونية وسياسية على أعمالها،واشراك المواطنين فى العملية الادارية لتحقيق ديمقراطيتها ، والحفاظ على التوازن الضرورى بين الحريات الفردية والصالح العام •

وهـكذا ـ اتجهت الـدول الى التوسـع فى توزيع الصـلاحيات

والاختصاصات بين مختلف الاجهزة المختلفة بالدولة بما فى ذلك السلطات الاقليمية والمحلية ، مع محاولتها أيجاد التوازن بين مسئوليات الحكومة المركزية ومسئولياتها عن التخطيط والرقابة والاشراف والتوجيه وأعباء الخدمات العامة المختلفة ، وبين تطلعات الجماهير للمشاركة فى العملية الادارية ، وذلك على نحو تحقيق الديمقراطية دون اخلال بوحدة البناء الادارى العام للدولة •

وبازدياد التقدم التكنولوجى والعلمى — وما يترتب عليه من تطور العلاقات بين الحكومة المركزية ، والسلطات المحلية — ستزداد معه مجالات الدراسات فى الادارة المحلية ، مما يساعد على زيادة تقدمها وتطورها فى السنوات المقبلة •

ولهذا يمكن القول بأن الادارة المحلية تمثل كيفية حكم الشعب لنفسه عن طريق نظام من اللامركزية الادارية التى تشارك فيها الدولة وموظفيها العموميين فى ادارة المرافق الاقليمية وتطورها طبقا لحاجاته الحقيقية ، وحسب رغبته الملحة فى اتمام هذا التطوير •

مفهوم الادارة المحلية :

هناك عدة آراء مختلفة عن مفهوم الادارة المحلية ، ويربط البعض بين مفهوم الادارة المحلية ومفهوم الحكم المحلى • وتتباين الاراء حول أسس التفرقة بين الادارة المحلية ، ونظام الحكم المحلى •

ويرى البعض ان الادارة المحلية تقوم على أساس أن الصلاحيات والاختصاصات التى تتنازل عنها الدولة للمجالس المحلية يجب أن تكون

فى أضيق الحدود ، وهو الاسلوب المتبع فى فرنسا • بينما يقـوم نظام الحكم المحـلى على أساس الاعتراف للمجالس المحلية بصـلاحيات واختصاصات واسعة على غرار ما هو متبع فى انجلترا •

ولكن هذا الرأى غير واقعى أو علمى،لان التفرقة بين الادارة المحلية والحكم المحلى على هذا الاساس أمر لا يقره المنطق والواقع العمـلى• والدليل على ذلك ، أن المجالس المحلية فى انجلترا تمارس اختصاصات محددة على سبيل الحصر ، وهى تقل كثيرا عن اختصاصات المجـالس المحلية فى كل من المانيا الاتحادية ، والسود ، وفرنسا ــ التى تخـول اختصاصاتها بصورة عامة مجملة •

واذا رجعنا الى البحث عن سر نجـاح المجالس البلدية فى المانيـا الاتحادية طوال الخمسين سنة الاخيرة فسنجده بسبب أسلوب منحهـا الصلاحيات العامة والواسعة ، لدرجة أن من صلاحيات هـذه المجالس انشاء المسارح ، وبناء خطوط الترام وانشاء المدارس ، وانشاء بنـوك الادخار ، والمستشفيات وغيرها • وأكثر من ذلك بناء المساكن ، وتقديم الخـدمات الاستشارية للمواطنين الالمان • ومن الممكن الاستفادة من النظام الالمانى فى علاج مشكلة الاسكان فى مصر ، وعلى المستوى المحلى وليس قصر العلاج فى العاصمة والمدن الكبيرة •

هذا بالاضافة الى حقيقة ــ ان الاختصاصات متى ضاقت أو اتسعت فلن يكون لها أثر فى تكييف النظام ، لان العبرة ــ هنا ــ فى نوع الوظيفة التى تمارسها هذه المجالس المحلية بمقتضى ما يمنح لهـا القـانون من صلاحيات • ولا خلاف فى أن وظيفة المجالس المحلية فى انجلترا وظيفة

ادارية بحتة تمارس اختصاصات محددة ولها دور معـــروف سياسيا واداريا فى انجاز الكثير من التنمية الاقتصادية والاجتماعية مثل مقاطعة ويلز وغيرها •

وهناك رأى آخر للتمييز بين مفهوم الادارة المحلية ونظـام الحكم المحلى يقوم على أساس الاستقلال الذى تتمتع به المجالس المحلية فى مواجهة الحكومة المركزية ، وهل هو استقلال مطلق أم هو استقـلال محدود ومشروط •

والمعروف أن المجـالس المحلية فى انجلترا تتمتع باستقلال أكبر من ذلك الذى تتمتع به وحدات الادارة المحـلية فى فرنسا • الا أن هـذا الرأى — لم يضع المعايير التى يمكن بها قياس قدر الاستقلال الذى يمكن أن تتمتع به كل من هذه الوحدات المحلية •

وبناء على هذا الرأى — اذا نظرنا الى قدر الاستقلال المالى — مثلا الذى تتمتع به وحدات الادارة المحلية فى كل من المانيا الاتحادية وفرنسا سنجده أكثر استقلالا من هيئات الحكم المحلى فى انجلترا لان المـوارد الذاتية للسلطات المحلية فى كل من المانيا الاتحادية وفرنسا تغطى أكثر من ٨٠٪ من جملة المصروفات المحلية وهذا يدل على أن هذا الرأى لايمكن الارتكان عليه تماما •

وفى رأى ثالث — ان معيار التفـرقة بين الادارة المحـلية والحـكم المحلى أساسه معيار الرقابة الذى تمارسه الحكومة المركزية على الوحدات المحلية • وفى هذا الرأى لن يحدث خلاف كبير بين النظامين لان فى كلاهما

يحدد القانون أنواع الرقابة • غير أن النظـــام الانجليزى تقتصر فيه الرقابة على رقابة الاعمال ، ورقابة الاموال دون رقابة الاشخاص ، وان كانت الحكومة الفرنسية نادرا ما تستخدم سلطاتها فيما يتعلق برقـــابة الاشخاص •

وفى رأى آخر — ان الحكم المحلى لا يكون الا فى الدول المركبـــة (الاتحادية) وان الادارة المحلية تكون فى الدول البسيطة وهـــذا الرأى فيه خلط واضح بين الحكم المحلى كأسلوب ادارى والحكم على مستوى الولايات ، وهو وضع دستورى يختلف تماما عن الحكم المحلى •

فمثلا نجد أن الولايات المتحدة الامريكية (وهى دولة اتحادية) عدم وجود نص فى الدستور الاتحادى عن «الحكم المحلى» بل يتضمن الاحكام الخاصة بالاتحاد تحت عنوان «حكومة الاتحاد» The Federal Government ويضع الاحكام الخاصة بالولايات المتحدة تحت عنوان «حكومات الولايات» Governmnt of the states وليس الحكومات المحلية • أما ذكره الحكم المحلى فهو وارد فى دساتير الولايات ويعنى به تلك السلطات الادارية المستقلة ذاتيا عن نطاق الولاية ، والتى تكون فى مستوى أقل من مستوى حكومة الولاية •

— وخلاصة القول — أن التفرقة بين مسمى «الادارة المحلية» ونظـــام الحكم المحلى» لا مبرر لها عند التمييز بين نظام محلى وآخر • لان تباين المسميات لا يعطى مدلولات معينة عن طبيعة النظام وأسلوب تشـــكيل المجالس المحلية وصـــــلاحيتها واختصاصاتها ، كما لا يدل على نـــوع العلاقات المركزية والمحلية • والمرجع الاساسى فى هذا التمييز يجب أن

يتركز على القوانين المنشئة لكل نظام والى النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تأخذ بها الدول ، والى طبيعة الشعوب وتقاليدها ، ونوافر الديمقراطية السياسية فيها •

كما أن كلا الاصطلاحين يعبر عن أسلوب واحد من أساليب الادارة متباين فى تطبيقه من دولة لاخرى تبعا للعوامل البيئية (الايكولوجية) التى تؤثر على النظام ، والادارة المحلية هى الاصطلاح العلمى الذى يعبر عن أسلوب الادارة على المستويات التى تكون دون الحكومة المركـزية فى الـدول الموحـدة ، ودون حكومـات الـولايات أو الجمهـوريات فى الدول المركبة • خاصة وأن الادارة المحلية تقوم على المشاركة الشعبية ، وعلى تزاوج السياسة بالادارة وغير ذلك من مكونات •

وهذا المفهوم يؤكد أن «الادارة المحلية» يجب أن تنبع من البيئـة المتميزة للبلد الذى تتواجد فيه • كما وأنها تتأثر بعوامل كثيرة تاريخية واجتماعية وثقافية وسياسية ، مع ملاحظة شدة تداخل هذه العوامل مع بعضها البعض وتأثير ذلك على نوع الادارة المحـلية والنظام القـائم وتطوره •

٣ ـ أهداف الادارة المحلية

للادارة المحلية أهداف متعددة ، منها الاهداف السياسية ، والاهداف الاجتماعية ، والاهداف الادارية ، والاقتصادية • ويمكن تلخيص كـل من هذه الاهداف فيما يلى :

الاهداف السياسية :

تتمثل الاهداف السياسية للادارة المحلية فى تقريب الادارة السياسيه

من الاهالى وأفراد الشعب ، حيث يمكن فى وجود الأدارة المحلية الاتصال المباشر بين المواطنين وممثلى الحكومة سواء فى ديوان المحافظة أو المجلس الشعبى المحلى وذلك فيما يتعلق باختصاصات السلطة المحلية • كما وأن أعضاء المجلس الشعبى المحلى هم الذين يقررون فى مجلسهم كافة المسائل المحلية التى تتعلق بمصالح المواطنين • هذا بالاضافة الى اتاحة فرص التربية السياسية للمواطنين ، فى ظـــل النظام الديمقراطى السليم ، وما يتيحه هذا النظام من دعم الوحدة الوطنية •

الاهداف الاجتماعية :

وتهدف الادارة المحلية الى نسج خيوط المجتمع بمختلف مستوياته لقيام الديمقراطية الصحيحة ، باتاحة فرص المشاركة فى اتخاذ القرارات التى تتعلق بالمواطنين •

كما تهدف الى تغذية مستمرة لجذور المجتمع عن طريق ممارســـة الحقوق السياسية فى المجالس الشعبية المحلية ، ولا يخفى ما يمثله ذلك من دعم للروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلى *

ولما كانت المدن الكبيرة تعانى من تكدس السكان ، فقد عملت الادارة المحلية الى تقسيمها الى أحياء ووحدات محلية صغيرة • ويساعد ذلك فى علاج ظاهرة قلة العلاقات الانسانية بين أفراد المجتمع الواحد ، ويجعل من الممكن عقد الاجتماعات ومناقشة المشاكل المختلفة •

---

* د• ظريف بطرس •

الادارة المحلية مفهومها وأيكولوجيتها « موسوعة الحكم المحلى » ، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، الجزء الاول ، سنة ١٩٧٧ ، ص ٤٨ •

الاهداف الادارية :

من خلال وحدات الحكم المحلى ، وعن طريق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة انتخابا مباشرا ، يمكن ادارة الخدمات (ذات الطابع المحـلى) بأسلوب أكثر فعالية فى تقريب المنتج من المستهلك ، والمستفيد من الخدمة بالقائمين بأدائها •

ومن الاهداف الادارية للادارة المحلية تغيير أنماط الاداة من وحدة محلية الى أخرى تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجـات أهلها وبذلك تتفادى تنميط الاداء على مستوى الدولة الذى يعتبر من عيـوب الادارة المركزية •

— القضاء على الجوانب السيئة من البيروقراطية التى قـد تلازم السلطة المركزية وبذلك تحقق التقارب بين مقدم الخدمة والمستفيد منها دون حاجة الى اعتمادات أو الموافقات المتكررة من الحكومة المركزية •

— تحقيق كفاءة أداء الخدمات العامة ، حيث تقـاس مدى كفاية الخدمة العامة بقدر ما تحققه من اشباع للمواطن ، وخفض من التكلفة سواء كان مؤدى هذه الخدمة من القطاع الخاص أو القطاع العام •

الاهداف الاقتصادية :

والاهداف الاقتصادية لا تقل أهمية عن غيرها من أهداف الادارة المحلية ، فـلا يخفى — ما تمثله الادارة المحلية من احيـاء للموارد الاقتصادية ، واستخدامها واستثمارها الاستثمار الامثل على مستوى المحافظة •

وفى اعداد خطة المحافظة القصيرة المدى أو البعيدة المدى يراعى الامكانيات المتاحة محليا ، والموارد التى لم يسبق استغلالها فى اطار من الخدمة العامة للدولة ، وفى ذلك تحقيق التنمية الاقتصادية الاقليمية وتشجيع على رفع مستويات المعيشة لاعداد كبيرة من المواطنين بدلا من تركيز التنمية الاقتصادية على المدن الكبيرة أو العاصمة فقط .

الفصل الثانى

اللامركزية فى الادارة المحلية

١ ـ مفهوم اللامركزية :

والمقصود باللامركزية فى الادارة المحلية هو الكيفية التى يتم بها نقل السلطة من الحكومة المركزية ، أو السلطة المركزية فى العاصمة الى الوحدات المحلية المختلفة ، وتتمتع هذه الوحدات بسلطات محلية تمكنها من أداء الخدمات العامة والتنمية الاقليمية دون حاجة الى سيطرة السلطة المركزية .

وكما سبق أن ذكرنا ـ أن الدول تختلف عن بعضها البعض فى القدر المسموح به من اللامركزية طبقا للقوانين الصادرة فى هذا الشأن .

٢ ـ أشكال اللامركزية

وتتشكل هذه «اللامركزية» على عدة أشكال يتم بها ممارسة الادارة المحلية نوجزها فيما يلى :

أ) أسلوب عدم التجمع الادارى فى العاصمة ونقل بعض الصلاحيات والاقتصاديات الى الوحدات المحلية والاحتفاظ بالبعض الاخر .

ب) التفويض فى الاختصاصات التى تمارسها أصلا السلطات المركزية

الى بعض الموظفين المحليين (مثال ذلك تفويض بعض اختصاصات الوزراء أو رئيس الجمهورية الى المحافظين أو وكلاء الوزارات فى المحافظات).

ج) النقل النهـــائى للاختصاصات الى السلطة المحلية واعتبارها مستقلة فى قراراتها المحلية (ومثال ذلك السلطات المحلية للولاية عـــلى الولايات المتحدة الامريكية) وبلدة (مان) فى المملكة المتحدة .

٣ ــ شروط نجاح اللامركزية :

ولكى تنجح اللامركزية ــ فى أى بلد من البلاد ــ لابد من توافـــر بعض الشروط مثل :

١ ــ أن يتوافر فى الحكومة نفسها نوع من الاستقرار السياسى بالقدر الكافى لاستقرار التنظيم الداخلى للدولة (وهذا ما نادينا به فى أحدى الدراسات التى أجريناها فى شعبة التنميـــة الادارية بالمجـــالس القومية المتخصصة) .

٢ ــ أن تتمتع الدولة بقدر كبير من الاستقرار فى علاقاتها الخارجية حتى يمكنها أن تتمتع بالثقة من الشعب من جهة ، واطمئنان المواطنين الى عدم وجود خطر خارجى يهددهم من جهة أخرى .

٣ ــ أن تتفرغ الدولة ــ الى حد ما ــ بتوفير الامن العام واستتباب النظام والامن الغذائى ، والامن الاجتماعى ، وتعمل على تأمين جبـــاية الاموال العامة سواء على المستوى المركزى أو المستوى المحلى .

٤ ــ توفير المناخ السياسى الملائم لاستمرار هذا الاستقرار لفترة طويلة نسبيا حتى يمكن تنمية نظام الحكم المحلى وتطويره الى الافضل.

ومن الملاحظ أن الدول النامية أو حديثة الاستقلال مثل بعض الدول الافريقية ودول أمريكا اللاتينية وهى تحاول أن ترسى أنظمة اقتصادية وسياسية جديدة تعطى أهمية خاصة لتأمين الاستقرار فيها ، ولذا فـــان جميع التدابير والاجراءات المطبقة فى مجال الادارة المحلية لا تستهدف بالضرورة فاعلية المصالح الفنية التى يمكن جنيها من وراء نقل الصلاحيات والاختصاصات الى السلطات المحلية ، بل تركز غالبا ـ على الجـــوانب السياسية وتجميع السلطات المركزية بهدف استتباب الامن العام، وامكانية جباية أكبر قدر من الضرائب للانفاق على متطلبات الدولة الجـــديدة • ولهذا نجد البعض منها يفضل النظام الاشتراكى أو النظام الاشتراكى المتطرف ، الذى يؤدى بعد ذلك الى دكتاتورية صـــــارخة للحكام ، أو صراعات داخلية •

وبالرجوع الى كثير من النظم المطبقة فى مثل هذه الدول ، سنجد أن البعض منها الذى يطبق المركزية المطلقة،أو يخلط بين المركزية واللامركزية أو أنها تأخذ موقعا معينا بين هذين النوعين من السلطة المركزية والسلطة اللامركزية تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة بها•

٤ ـ مزايا اللامركزية :

وهناك العديد من المزايا التى يمكن تحقيقها من وراء تطبيق الدولة للامركزية الادارية واعتبارها أساسا لممارسة الادارة المحلية • ونوجـــز هذه المزايا فيما يلى :

١ ـ تمكين الحكومة التى تطبق اللامركزية من التركيز على السلطات التقليدية لتضمن الاسراع المطلوب فى تحقيـــق التنميـــة الاقتصـــادية

والاجتماعية وتجعـل من برامج لتنمية أثرا ثابتا ومستقرا ، ذلك لان اللامركزية تساهم بشكل كبير فى تحقيق أهـداف التنمية الاقتصـادية الشـاملة .

٢ ــ كما وأن اللامركزية تخفف من أعباء التضخم الوظيفى الذى تعانى منه العاصمة .

٣ ــ تبعد اللامركزية بعض أعضاء السلطة التشريعية والسـلطة التنفيذية المتواجدين فى العاصمة من التدخل المستمر فى كثير من الامور المحلية والتى تعتبر من اختصاص المجالس الشعبية المحلية .

٤ ــ وتمثل اللامركزية تخفيف فى الاعباء عن الوزراء وكبار موظفى الدولة فى العاصمة ، وتجعل الادارة أكثر نشاطا وأكثر فاعلية على جميع المستويات .

٥ ــ اللامركزية تساعد على تنسيق المصالح الفنية على المستوى المحلى وتجعلها أكثر فاعلية وذلك عن طريق ممارسة الاهالى لدورهـم السياسى والاجتماعى فى بناء المجتمع المحلى الذى نشئوا فيه ، وعملوا فيه ، واستهدفوا تنميته من أجل الاجيال المقبلة .

٦ ــ ظهور الاثار العديدة التى يمكن أن تترتب على اللامركـزية فى تعليم المواطنين أسلوب الادارة الذاتية ، خاصـة وأن الموضوعات المعروضة على المجالس الشعبية المحلية محـدودة ومتميزة بالاقليمية ، وهذا يجعل من السهل على المواطنين تفهمها والاهتمام بها .

وبالرغم من المزايا العديدة للامركزية فاننـا لا ننصح بالمغـالاة فى اللامركزية خـاصة فى ظل مجتمع متخلف فى التعليم ، وفى انخفـاض مستويات المعيشة ، لان مثل هذه المغالاة قد تؤدى الى نتائج سيئة فضلا عن أنها باهظة التكاليف •

فالفساد يمكن أن ينتشر بسبب لا مركزية بالية غير ملائمة ، أو فى ظل رقابة مالية مركزية واهية ، أو فى ظل تهاون من قبل السلطة المركزية فى قمع الانحراف •

أى يجب أن نهىء السلطات المحلية لتحمل أعباء المهمة المسندة اليها، كما يجب أن يكون نقل السلطة الى المحليات تدريجيا ، وتحت رقابة كافية من السلطة المركزية حتى تستقر الاوضاع ، وتحقق النتائج المرجوة من منح الوحدات المحلية القدر المعين من السلطة اللامركزية التى نص عليها القانون •

٥ ــ الاستراتيجية التى تقوم عليها اللامركزية :

المفهوم العام للاستراتيجية انها الفلسفة والمفاهيم الاساسية التى تقوم عليها اللامركزية ، والمحاور المختلفة التى تستند عليها الدولة فى منح الوحدات المحلية سلطات لا مركزية نمارس بها دورها فى الادارة المحلية •

لقد خطت «مصر» خطوات واسعة فى (اللامركزية) برزت معها عدة مؤشرات ايجابية وعلامات مضيئة على الطريق الطويل والشاق لتدعيم وتقوية نظام الحكم المحلى •

وعقدت عدة مؤتمرات وندوات تناولت بالمناقشة هـذه اللامركزية وأوصت بعدة توصيات روعى الكثير منها فى التعديلات التى أدخلت على القوانين الخاصة بالحكم المحلى وذلك من سنة ١٩٧٦ وحتى سنة ١٩٨٠.

كما وأن فى التوجيهات التى تظهر فى الرسائل السنوية التى يوجهها رئيس الجمهورية الى أعضاء المجالس المحلية فى بداية دورات انعقادها ، ما يفيد فى معرفة ملامح هذه الاستراتيجية التى تسير عليها جمهورية مصر العربية فى تطبيقها للا مركزية الادارية .

ولعل فى الرسالة الاخيرة التى وجهها السيد/رئيس الجمهورية الى أعضاء المجالس المحلية فى يوم ١٧/١١/١٩٨٣ بمناسبة بدأ الدورة الجديدة لهذه المجالس ما يوضح هذه الاستراتيجية حيث تضمنت الرسالة عدة اتجاهات منها :

- دور المجالس المحلية فى المرحلة الحالية .

- الاهتمام بمشروعات الغذاء وترشيد الانفاق وتنمية الموارد المحلية .

- زيادة مشروعات المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية .

- الاهتمام بمشروعات النظافة العامة .

(هذا مع العلم بأن المجالس الشعبية المحلية فى مصر بلغت ١٢٦٥ مجلسا وتضم هذه المجالس عدد ٤١٦٨٣ عضوا ، وتستمر هذه المجالس لمدة أربع سنوات).

٦ ــ المبادىء التى تقوم عليها استراتيجية اللامركزية :

ومن المعروف أن الدول المتقدمة تضع نظمها السياسية على أساس من القيم والمبادىء الرئيسية التى تعتبر أنها نبات المطالب الشعبية وما استقرت عليه الاراء لمختلف المستويات فى الشعب والمجتمع • ولهذا نجد أن غالبية هذه الدول تتمسك بهذه القيم والمبادىء ولا تحيد عنها الا لاسباب قوية وبناء على مطالب ملحة للشعب أو تحت ضغوط الرأى العام بها •

فمثلا فى الولايات المتحدة الامريكية ــ نجد أن الدستور الامريكى نص صراحة على المبادىء الاساسية التى يقوم عليها النظام السياسى للدولة ومن الصعب جدا أن تسعى الحكومة الى تعديل الدستور ، حيث النظام الديمقراطى الامريكى يجعل من الصعب على أى حكومة الخوض فى معركة تعديل المبادىء •

وكلنا يذكر ــ ما حدث من اضطهاد رهيب للعناصر الملونة من الشعب الامريكى حتى أن بعض الولايات الامريكية كانت مميزة عن غيرها من الولايات الامريكية بشدة التعصب ضد الملونين • لدرجة أن الكثير من المثقفين فى الولايات المتحدة كانوا ينظرون الى هذا التعصب على أنه عار فى جبين الحضارة الامريكية ولهذا نجد أن الاراء المعارضة لهذا التعصب ظلت سنوات طويلة تقاوم هذا التعصب وتحاول ازالته من أذهان المتعصبين وعندما وصل التعصب الى درجة خطيرة من الافناء الجسدى وقتل الانفس بدون ذنب أو جريرة ، أصبح الضمير القومى الامريكى يشعر بأن هذه الجريمة فى حق البشرية لا يجب أن تستمر واذا كانت

ضحايا هذا التعصب الخطر لاتفـــرق بين البيض أو السود • وهنـــا تعاضدت كل القوى لاصدار قانون حماية الحقوق الانسانية سنة ١٩٧٠ وتجريم هذه الافعال واعتبارها عملا يهددوجود المبادىء الاساسية التى قام عليها النظا مالسياسى كله • والذى كانت «الحرية» أولى مبـادئه التى وضعها الشعب بنفسه منذ بداية قيام الولايات المتحدة الامريكية •

وربما ترجع أهمية ذكر المبادىء الى أن النظام الذى لا يستند الى مبادىء وقيم أصيلة ، هو بمثابة البناء الذى لم يوضع له أساس ودعائم قوية تحميه من السقوط •

واذا كانت الاستراتيجية فى مفهومها العام هى الفلسفة والمفـاهيم الاساسية وهى اعمال للمبادىء وضمان لتحقيقها ، فالواقع الذى لايختلف فيه العلماء هو أن هذه المبادىء تنشأ من درجة الوعى والتقدم الـــذى حققته البشرية على مدار القرون والازمان •

واذا رجعنا الى وثائق الثورة الفرنسية لوجدنا أن قيام الثـــورة الفرنسية كان بسبب سيطرة الاقطاع واهدار لحقـــوق الانسان ومطالبة الشعب الفرنسى بحقوقه فى الحرية والبقاء وفى «روسيا» وقيام الثورة فيها كان بسبب سيطرة القيصر وطبقة الاثرياء على مقدرات الشـــعب وحرمان الاغلبية من العيش فى مستوى مادى لائق •

وقيام الثورة فى مصر فى عــام ١٩٥٢ وكان بسبب سيطرة الملكية والفساد السياسى والتدخلات الاجنبية المستمرة فى شئون مصر،ومصائر أبنائها •

وهذا يوضح مدى أهمية المبادىء وضرورة وجودها فى أى نظـام ولا جدوى من نظام للحكم المحلى لا يستند الى مبادىء واضحة ومحددة ٠

واذا كانت الاستراتيجية التى تتبنى عليها اللامركـزية فى الحكم المحلى غير واضحة ، أو غير معروفة الاساس ، فلاشك فى أن هـذه اللامركزية سوف توشك على الانهيار ، أو تتفكك ذاتيا ٠ وهـذا معناه عودة الى المركزية ، أى سيطرة العاصمة على باقى أقاليم الدولة ٠

ومن هنا يمكن أن نتصور وجود عدد من المبادىء التى تستند عليها هذه الاستراتيجية ــ مع ملاحظة أن هذه المبادىء ليست بالامر المطلق، أو الفرض الذى يجب تحققه فى جميع الحالات ، أو على كل المجتمعات ، لان لكل بلد ظروفه ــوتطلعاته وامكانياته ولا يمكن أن تكـون المبادىء القائمة فى النظام الامريكى هى ذاتها الموجودة فى أى مجتمع آخر ٠ لان المبادىء يجب أن تنبت من واقع ومعاناة الشعب نفسه ، وليس فى النقل الحرفى من النظم القائمة فى دول أخرى ــ سواء فى الشرق أو الغرب ــ مصلحة حقيقية للشعب المنقول اليه هذه المبادىء ٠ لان مثل هذه المبادىء سرعان ما تذبل أو تذوب وتنتهى ، وذلك بسبب عدم صـلاحية التربـة والمناخ والبيئة ، وحتى تلك الاحلام والامال التى يحلم بها الشعب أو يأمل فى تحقيقها ٠

ونستعرض بعضا من هذه المبادىء فيما يلى :

ــ مبدأ الحـرية ٠

ــ مبدأ التكافل الاجتماعى ٠

- مبدأ المساواة فى الحقوق والواجبات •
- مبدأ الكفاية والعدل •
- وغيرها من المبادىء •

١ ـ مبـدأ الحـــرية :

والحرية معناها أن يشعر الانسان بأنه يختار لنفسه وبنفسه مايريد وما يحس فى قرارة نفسه بأنه يحقق ذاته • «ولقد خلقنا الله أحرارا» فكيف نرضى بالخضوع ، وأن يرسم لنا الاخرين مستقبل حياتنا •

والحرية مبدأ لا يدرك مغزاه سوى الاحرار حيث يدركون معنـاه وفحواه ، ولا يحس بفراقه ومعاناته غير العبيد ، او فاقدى الارادة •

ولكن ليست الحرية بالشىء المطلق الذى لا حدود له ، ولكن هنـاك أمورا لا يمكن اطلاقها ، حتى لا تصيب الاخرين بالاضرار •

٢ ـ مبدأ التكافل الاجتماعى :

مبدأ التكافل الاجتماعى يقصد به أن يتحقق لجميع المواطنين نفس القدر من المزايا والخدمات ، ولا يحرم اقليم من خدمات ورعاية الدولة، أو تستفيد فئة معينة على حساب فئات أخرى • بحيث نجد أن نسيج المجتمع كله فى تماسك وفى نمو بدرجة واحدة ، ويسعد بالرخاء والتقدم بنفس القدر ، وبنفس المعيار • بل هو أكثر من ذلك • يعنى أن المجتمعات الغنية والتى حباها الله بالخيرات والمزايا النسبية فى الموارد يجب أن تتيح لغيرها من المجتمعات فى الدولة الواحدة ، الاستفادة بمـا زاد عن حاجتها وحاجات المواطنين المقيمين بها •

٣ ـ مبدأ المساواة فى الحقوق والواجبات :

والمساواة هى أن ترتب القوانين واللوائح نفس القدر من الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ، ســـواء من كان منهم فى الشمال أو فى الجنوب ، أو كان فى الشرق أو الغرب ، واذا كانت هناك ظروفا صعبة أو أخطار معينة يتعرض لها المواطن ، فمن حقه أن تؤمنه الدولة ضد هذه الظروف والاخطار بكافة الطرق والوسائل. ومثال ذلك ـ أولئك المواطنين الذين يقيمون على سفوح الجبال التى تتعرض للبراكين والزلازل . أو أولئك الذين يعيشون فى مناطق تتعرض للسيول أو الفيضانات ، وواجب موظفى الدولة حمايتهم ورعايتهم فالمساواة هنا مساواة أمام العطـــاء سواء كان هذا العطاء من قبل الدولة للمواطن ، أو من قبل المواطن نفسه للدولة . وهذا يتضح فى واجب الخدمة العسكرية لجميع الشباب القادرين على حمل السلاح ، وواجب الدولة فى تعليم كافة المواطنين تحت نظـام التعليم الالزامى .

٤ ـ مبدأ الكفاية والعدل :

أن السلطة القائمة بادارة الاقليم أو الوحدة المحلية عليها أن تحقق مبدأ الكفاية والعدل لجميع المواطنين القاطنيين داخل الاقليم .

والكفاية تعنى أن يتحقق العطاء بما يكفى حاجة المواطن ومتطلباته دون قصر أو اهمال أو انقاص والعـدل بأن تكون السلطة عندما تتعامل مـع الناس ، أو تحكم بينهم فى أمور المنافع المقررة لا تفرق بين المواطنين ، أو تحابى بعضهم ، أو تتعامل معهم على أساس من المحسوبية والتمييز .

وهكذا سنجد الكثير من المبادىء يمكن أن ترتكز عليها استراتيجية

اللامركزية ، هذا بالاضافة الى كونها جزء من كل أى الدولة كلها كيـــان واحد ونظام واحد ، وليس فى اقرار اللامركزية منح سلطات اضافيــة أو تحقيق نزعة الى الانفصال ، والا كانت اللامركزية دعوة الى التفتيت.

٧ ــ أهم المحاور التى ترتكز عليها استراتيجية اللامركزية :

لقد تناول عدد من كتاب الادارة المحلية هذه المحـــاور فى كتاباتهم المختلفة وترتكز آرائهم على المشاركة الشعبية ، وتنمية الرقابة الشعبية ، والتنميـــة الاقتصـــادية والاجتماعية ، وتعـــدد الوظائف والمســـتويات والديناميكيات اللازمة لاستمرار هذه اللامركزية .

ففى امريكا مثلا (هنرى شماندات) سنة ١٩٧٣ ذكر من محاور هذه الاستراتيجية(المشاركة الشعبية)واعتبرها مدخلا سليما للاصلاح الادارى فى الادارة الحكومية ، واعتبر هذه المشاركة الشعبية الاساس فى تحسين الاتصالات بين المواطنين والحكومة ، واتاحة فرص تفويض السلطات الى موظفى الوحدات المحلية ، واعتبر ــ أيضا ــ أن القائد الادارى المحلى مسئولا بدرجة كبيرة امام المجالس المحلية ، مما يتيح خلق وحدات الحكم المحلى ذات قوة مؤثرة .

وقال (دافيد بوتر ، يوجين أولسن) فى كتابهما سنة ١٩٧٦ عن هذه المحاور بأنهـــا اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية وقـــالا أن العوامل المكونة لهذه الاستراتيجية تســـتند على أنه فى امكان المواطـــن الوصول الى وحدة الحكم المحلى وتحقيق المشاركة الشعبية والتجاوب مع الادارة وتحقيق أقصى كفاءة للموظف العام ، واستخدام التكنولوجيـــا المتقدمة فى مختلف اجزاء الوطن الواحد .

وفى انجلترا ــ وجدنا (هنرى ماديك) يتحدث أيضــا عن هــذه الاستراتيجية ويحدد لها محاور معينة تتمثل فى : تنمية الرقابة الشعبية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتنمية المشاركة الشعبية وتدعيمهـا باستمرار • وأسس هذه المحــاور على عوامل معينة مثل التعــاون بين الاجهزة المختلفة والتنسيق فى السياسات على مختلف المستويات ، ونمو روح خدمة المواطن •

كما أبرز (جون ستيوارت) فى كتابه سنة ١٩٧٤ محور (الديناميكية) وقال بأنها تعتبر الاساس فى قيام اللامركزية ، وتحفظ فى تحديد القدر من اللامركزية الذى يمكن أن يظهر فى الدولة لاعتبارات اختلاف حجم المشاكل من مكان الى آخر •

وذلك على اعتبــار أن المشاكل القائمــة فى المحليات أو فى البيئــة المحلية مترابطة مع بعضها البعض وتتطور بمرور الوقت • كما وأن مشاكل المحافظات الحضرية تختلف عن مشاكل المحافظات الريفية وكل منها يتميز عن مشاكل المحافظات التى تختلط بين الحضرية والريفية • هذا بالاضافة الى ما أثاره من تعدد المستويات المحلية وتعدد الوظائف والاعمال فــى المحليات ، الامر الذى دعى الى وجود مستويات الحكم المحلى التى تختلف حسب حجم السكان والمشاكل القائمة فى كل بلد على حسب ظروفها ، هذا مع ما يتيحه هذا الوضع من امكانيات الابتكار والتجويد •

كذلك ركــــز (بيتر سلف) سنة ١٩٧٦ على اللامركــــزية الادارية واللامركزية السياسية وجعلهما محــورين أساسيين لهذه الاستراتيجية وربطهما بالاحتياجات المحلية والتجارب القائمة بها ، مع اتاحة فــرص تقسيم السلطات السياسية على أساس المناطق الجغرافية •

أما بالنسبة لما كتب عن هذه الاستراتيجيات فى «مصر» فقد تناول بعض كتاب الادارة العامة موضوع اللامركزية الادارية واعتبر البعض منهم أن الاستراتيجية هى نفسها اللا مركزية الادارية ، وحدد العوامل المكونة لها فى السلطة الادارية ، والتوزيع الجغرافى ، والوظائف الادارية* كذلك تناول آخرون هذه اللامركزية وركزوا على أنها أساس لقيام الحكم المحلى وتحقيق التنمية الاقليمية مستندين فى ذلك الى عوامل المشاركة الشعبية .

ونخلص من ذلك أن أهم المحاور التى تدور عليها استراتيجية اللامركزية فى الادارة المحلية هما :

- المشاركة الشعبية .
- تنمية الرقابة الشعبية .
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- تعدد الوظائف والمستويات الادارية والتعاون بينها .
- الديناميكية اللازمة لاستمرار المركزية وارتباطها بحجم المشاكل التى تواجه الاقليم .

وتعمل تلك المحاور مع بعضها البعض ـ بحيث ـ نجد من الصعوبة

(*) الدكتور حسن احمد توفيق ، «الادارة العامة » طبعة سنة ١٩٧٨ .
دكتور ابراهيم عباس عمر « نمو الاستراتيجية لتدعيم وتقوية نظام الحكم المحلى فى جمهورية مصر العربية ، مؤتمر تطوير الحكومة ١٩٨٢ » .

الفصل بينها • بمعنى أن المشاركة الشعبية تتحقق بوجـــــود عدد من المجــــالس الشعبية المنتخبة بالطريق المباشر ، والتى اختارها المواطنين بمحض ارادتهم دون تدخل من جانب السلطة فى هذا الاختيار•وفى ظل وجود الاحزاب ــ نجد أن لكل حزب برنامج محدد ومعلن وبنـــاء عليه يختار المواطن من المرشحين أكثرهم ملائمة لافكاره وآماله •

ويجب أن ننمى فى هذه المجالس الشعبية قدرتها على انجاز الرقابة الشعبية على أداء الخدمات العامة وانجاز الاهداف القومية ، فلا ايقاف أو تحديد أو ولاية على ممارسة هذه الرقـــابة مادامت هـــذه الرقـــابة تمارس فى حدود المصلحة العامة وطبقا للقوانين الصـــادرة من مجلس الشعب •

وكذا نجـــــد أن اللامركزية عندما تساعد على التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية فى الاقليم تحقق أسباب وجودها واستمرارهـــا واذا كانت اللامركزية ستؤدى الى تعددفىالوظائف العامة للمستويات الادارية،فهذا أمر طبيعى لان كل اقليم سنجد من الوظائف العــــــامة والعاملين به من يستطيع انجاز الاهداف دون قصور ، أو عجز فى العمالة • ويشترط أن يتحقق بين هذه المستويات قدر مناسب من التعاون سواء من المستـــوى الافقى أو المستوى الرأسى ، والا كانت هناك فواصــــل أو تناقضـــات لا مبرر لها •

ومن المعروف ــ من الجانب العملى والعلمى ــ ولقد بديت الجانب العلمى على اعتبار أن ما يكون مكتوبا أو مدروسا على الاوراق سليمـــا من النــــــاحية الاكاديمية ، ولكن ليس بالضرورة أن يكون كذلك فى ظل

ظروف التطبيق والممارسة • ولهذا فمن المتوقع أن تظهر المشاكل والصعوبات التى قد تعوق فى بعض الاحيان من مسيرة اللامركزية•ولكن لا يجب أن توقف هذه المشاكل والصعوبات من مسيرة الديمقراطية ، وممارسة اللامركزية فى المحليات •

وكلما كانت القدرات الادارية فى المحليات جيدة وعلى مستوى كفاءة عالية ، كلما أمكنها التغلب على المشاكل وحلها ، وتذويب الصعوبات والاقلال من آثارها • وفى هذا تحقيق سليم لديناميكية اللامركزية ، وضمان لفاعليتها ، واستمرار عطائها لصالح المواطنين •

ولا يفوتنا ـ فى هذا المجال ـ أن نشير الى نقطة هامة فى هذه الاستراتيجية ، ألا وهى النقل الحرفى من السلطة المركزية ، لانه اذا افترضنا فى اللامركزية صورة النقل الحرفى فى الاساليب وكيفية الممارسة، وطرق المعالجة ، لوجدنا أمامنا قوالب مكررة ، لا تتميز بالاقليمية ، ولا تتوافق مع البيئة والظروف المحلية •

ويتضح ذلك فى مقارنة المحافظات الريفية بالمحافظات الصحراوية والمحافظات الحضرية ، فكل منها له ظروفه وسماته الخاصة • أضف الى ذلك ـ أن النقل الحرفى معناه نقل المزايا والعيوب ولا يخفى على أحد تلك العيوب العديدة فى الادارة المحلية للمدن الكبيرة ، وما يظهر من مشاكل التضخم والازدحام ، وزيادة الكثافة السكانية ، وصعوبة المرور، وتعثر الخدمات ، وفساد المرافق وغيرها من عيوب المركزية •

الفصل الثالث

مكونات نظــام الحــكم المحــلى فى مصر

أولا ــ نبذة تاريخية عن تطور نظام الحكم المحلى فى مصر :

كانت فى مصر القديمة عدة مقاطعات حددها علماء تاريخ مصر القديمة باثنان وأربعون مقاطعة على رأس كل مقاطعة حاكم ، وهذه المقاطعات تمثل مصر الفرعونية •

ولقد كانت من أبرز انجازات حكام المقاطعات فى ذلك الوقت (١٢٠٠ ـ ٩٤٥ ق•م) اعتراف بأعمال حكام المقاطعات ومحاكمتهم على أفعالهم بعد مماتهم فى محكمة الموتى فى ميثولوجية المصريين القدامى وكان يرأس هذه المحكمة (أوزوريس) اله الخصب والنمـــاء • حيث كان المصريين بعيشون على خير النيل والحاكم الصالح فى نظرهم هو الــذى يحسن أستخدام هذه المياه ولاسيما قيامه بشق الترع • لان فى اهتمامه بامتداد مياه النيل الى أراض جديدة معناه زيادة النماء والخصوبة والرخــاء لشعب وادى النيل •

كما ظهر فى الدولة الفرعونية القديمة مظهر من أهم مظاهر الوظائف العامة وهو المعروف باسم « الالتزام بالواجب » وهــو الواجب الذى يلزمون المصريون أنفسهم به تجاه العمل الذى يؤدونه يوميا ، حتى ليمكن القول بأن دقائق حياتهم كانت تعيش فى رحاب هذا الالتزام •

وكان من واجبات الحاكم جمع الضرائب ، وضمان وصول الاموال الى الملك واعداد قوائم الشباب الملزمين بآداء الخدمة العسكرية ، وكذا القيام بعمل كبير القضاة وتنفيذ جميع أوامر الملك • وظل هذا الوضع حتى سنة ٣٢٣ قبل الميلاد • ولا شك أن من سمات هذه الفترة المركزية الشديدة فى تبعية الحاكم الفرعونى •

واذا انتقلنا الى العصر الاغريقى والرومانى • فلقد استمر الحاكم الاغريقى والرومانى فى فترة طويلة من ٣٢٣ ق•م• حتى ٦٤١ ميلادية • ولقد كان الشعب المصرى فى عزلة عن الغزاة مبقيا على تقاليده وعاداته وظل أسلوب الحكام والمندوبين هو السائد مع نزول التقسيم فى المقاطعات الى وحدة القرى • التى كانوا يحكمها ممثلون عن الحاكم •

وفى عهد الدولة الاسلامية بعد الفتح الاسلامى فى عام (٦٤١ م)وبدأ فى انشاء مدينة القاهرة التى عرفت (بقاهرة المعز) التى تعتبر مركزا حضريا وحضاريا •

وفى عهد الدولة العثمانية ١٥١٧ ــ ١٧٩٨ م لم تكن هناك فرصة للحكم الشعبى الا فى فترة حكم المماليك ، حيث كان لكل اقليم أحد البكوات المماليك ، وكانوا متعهدون بجميع الضرائب وتنفيذ أوامر الوالى واستتباب الامن فى الاقليم •

وفى عهد الثورة الفرنسية ١٧٩٨ ــ ١٨٠٠ م • عرفت مصر أول تنظيم نيابى عن طريق انشاء المجلس العام الذى كان بمثابة برلمان يشكل من أعضاء يمثلون الاقاليم المصرية المختلفة •

ولقد قسم نابليون مصر الى ١٦ مديرية على رأس كل مديرية مدير فرنسى من رجال الحملة الفرنسية يعاونه ديوان استشارى يضم سبعة أفراد يمثلون أعيان الاقليم • وعندما تولى (كليبر) المسئولية قسم مصر الى ثمانية مديريات •

وفى عهد محمد على قسم البلاد الى سبعة مديريات على رأس كل مديرية مدير تركى أو مملوكى ، هذا بالاضافة الى خمس محافظات هى القاهرة والاسكندرية ودمياط وبورسعيد والسويس • وعلى رأس كل محافظة محافظ • وقسم المديريات الى مراكز وعلى رأس كل مركز مأمور ثم قسمت المراكز الى أخطاط على رأس كل خط منها ناظر وقسم الاخطاط الى قرى على رأس كل قرية منها شيخ المشايخ (العمدة) •

ولم تبدأ محاولات انشاء نظام للادارة المحلية الا فى محافظة الاسكندرية فى عام ١٨٩٠ حيث تأسست بلدية الاسكندرية • (فى عهد الخديوى اسماعيل) • وتلى ذلك انشاء بلديات فى المدن الكبرى • وكانت هذه البلديات مختلطة شكلت بالانتخاب من مصريين وأجانب لممارسة الواجبات البلدية الاساسية مثل خدمات المياه والنور والنظافة العامة والرصف وانشاء المنتزهات العامة •

وبعد الاحتلال البريطانى عرفت مجالس المديريات بكل مديرية مجلس معين أعضاؤه بمعرفة السلطة ، ومهمة المجلس استشارية لمدير المديرية • ثم عدل أسلوب تكوين هذه المجالس ليكون بانتخاب فى عام ١٩٠٩ ثم منحت المجالس سلطات خاصة فى عام ١٩١٣ ، ثم صدر أول تنظيم للمجالس المحلية فى المدن الصغيرة الحجم فى عام ١٩١٨ وعرفت المجالس القروية فى المناطق الريفية •

وعند صدور دستور سنة ١٩٢٣ اعترف بالنظام المحلى فى مصر ، تسم وحداته الى ثلاث • (المديرية ــ المدينة ــ القرية) ولم يعطى المشرع لهذه الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية • وكانت سلطاتها واختصاصاتها محدودة للغاية ، ولم تكن لديها موارد مالية كافية • وبلغ عددها فى ذلك الحين :

٢٥ مجلس محلى •

١٣ مجلس مختلط •

٨٧ مجلس قروى •

وظل الوضع كذلك حتى قيام الثورة فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حتى أعادت الثور قتنظيم الحكم المحلى باصدار عدة قوانين •

ثانيا : القوانين المنظمة للحكم المحلى من سنة ١٩٦٠ :

أهم أقدم القوانين التى تناولت الادارة المحلية فى مصر • بعد ثورة سنة ١٩٥٢ • هو القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ • الذى يعتبر الاساس الاول فى ارساء نظام الادارة المحلية الحديث • واذا رجعنا الى ماسبق ذلك القانون نجدها كما يلى :

القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بنظام مجالس المديريات •

القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات ••

القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ الخاص بانشاء مجلس بلدى لمدينة الاسكندرية ••

القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الخاص بنظام المجالس البلدية ..

وعندما صدر دستور سنة ١٩٧١ . ورد فيه نص عن نظام الادارة المحلية والمجالس المحلية بالانتخاب المباشر . وكان هذا النص سببا فى التغييرات المستمرة فى القوانين المتتالية بعد ذلك . حيث صدر القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ الذى ينظم أساسا مستوى المحافظة ، وهـذا القانون لم تصدر له لائحته التنفيذية ثم الغى بعد ذلك . وحل محله القـانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذى استحدث أوضاعا جديدة فى مجـال الادارة المحلية وله لائحة تنفيذية الا أن المشرع نادى بالغاءه هو الاخر وأصدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بقرار جمهورى فى ٢١ يوليو سنة ١٩٧٩ لانه صدر قبل انعقاد البرلمان بأيام معدودة ، ثم صدرت له لائحته التنفيـذية بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ . فى يوم ٢٥ يوليو سنة ١٩٧٩ .

وان كان هذا القانون قد أخذ الكثير من المناقشات والمجـالات فى مجلس الشعب ، والاحزاب السياسية ، والصحف اليومية بعد صدوره بأيام . حتى أن كثير من العاملين كانت لهم آراء خاصة فيه . ولهـذا انتهت المناقشات الى احداث تعديلات فيه قبل مضى سنتين على اصداره..

القوانين الاخيرة المنظمة لنظام الحكم المحلى المصرى :

بعد صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية صـدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وكذلك صـــدر القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ .

ولقد حاول المشرع فى هذه القوانين اعطاء نوع من الاستقرار النسبى

فى الادارة المحلية ، ولهذا حـــددت هذه القوانين المختلفة التنظيمـات الاساسية للحكم المحلى فى مصر •

ثالثـا ــ دراسة جغرافية وطبوغرافية :

مساحة «مصر» تبلغ حوالى مليون واثنين كيلو متر مربع ، وتقسم هذه المساحة لاغراض الحكم المحلى الى ستة وعشرون محافظة ، منها أربعة محافظات حضرية ، والباقى محافظات ريفية أو صحراوية ، وحيث تقع منها تسعة محافظات فى الوجه القبلى ، وثمان محافظات فى الوجــه البحرى ، وخمس محافظات على الحدود •

واذا درسنا مساحة كل محافظة من هذه المحافظات سنجد أن هناك تفاوتا كبيرا بينها ، فالمحافظات الاكثر ازدحاما بالسكان هى الاقــل من حيث المساحة (القاهرة والاسكندرية أقل من ٣٠٠ كيلو متر مربع) وبينما نجد محافظات (الدقهلية ــ الشرقية ــ كفر الشيخ ــ البحيرة) تزيــد مساحاتها عن ٢٥٠٠ كيلو متر مربع •

هذا ولو أضفنا مساحة المحــافظات الخمس على الحــدود المصرية سنجد أن التفاوت واضح وكبير بسبب وجود الصحراء وعدم استغلالها زراعيا أو صناعيا • فمثلا ــ مساحة محافظة مرسى مطروح تبلغ حوالى ثلث مساحة الجمهورية كلها ، وهى أكبر محافظات مصر على الاطــلاق • وهذا معناه وجود مساحات كبيرة غــير مستغلة ، وان كانت محــافظة مرسى مطروح قد لقيت فى السنوات الاخيرة اهتماما ملحوظا من الدولة ، فقد انشئت لها ميناء بحرى وأرصفة لاستقبال السفن الحربية والتجارية، كما انشأت بها عدة مرافق ومشروعات ساهمت الى حــد كبير فى تطوير هذه المحافظة •

أضف الى ذلك المساحات الشاسعة على الســاحل الشمالى الغربى الذى تسابقت جمعيات الاسكان على استغلاله كما قام جهاز تنمية وتعمير الساحل الشمالى الغربى بتقديم العديد من الخــدمات والمرافق وأقام قرية سياحية نموذجية هى قرية (مراقيا) التى كانت فى العصور السابقة مركزا للزراعة والحضارة المصرية القديمة والرومانية أيضا • ومن الممكن ــ لو احسن استغلال هذا الجزء ــ أن يصبح مركزا سكانيا وسياحيا كبيرا • هذا بخلاف اختيار عدة مواقع لاقــامة محطات الطاقة النووية ، ومنشآت البترول المختلفة فى منطقة العلمين وغيرها •

واذا انتقلنا الى محافظات أخرى على حدود «مصر» بكل من محافظة شمال سيناء ومحافظة جنوب سيناء ، سنلاحظ مدى الاهتمام الكبير الذى لاقته من الدولة واستثنائها من العديد من الاجراءات الحكومية لسرعة تنميتها • خاصة بعد عودتها الى «مصر» باتفاقية السلام فى سنة ١٩٨٠• ومن الممكن أن تصبح هاتين المحافظتين فى وضع أفضل طالما أمكن استغلال مواردهما الطبيعية من بترول وفوسفات ومنجنيز ، بخـــــلاف المناطق السياحية مثل العريش وطابا وساحل العقبة وغيرها • الامر الذى يمكن أن يحقق لها تنمية اقتصادية واجتماعية كبيرة بخلاف جعلها مناطق جذب سكانى •

وفى محافظة (أسوان) التى تقع فى جنوب مصر وتلاصق الحدود مع جمهورية السودان،سنجد مناطق زراعية جديدة ظهرت بعد تنفيذ مشروع السد العالى ، واحتجاز كميات كبيرة من المياه والطمى خلف السد ، وهذا الوضع استفادت منه كل من محافظة أسوان وجمهورية السودان الشقيق الامر الذى ساعد على اقامة ميثاق التكامل بين مصر والسودان ، وأمكن

لوزارة التعمير من استصلاح مساحات كبيرة من الاراضى فى (كلابشة وجرف حسين) وغيرها مما يساعد على التنمية الزراعية والصناعية .

هذا ولا يفوتنا التنويه الى ظهور المناطق الصناعية الجديدة فى بعض المحافظات ، وانشاء العديد من المدن الجديدة مثل (مدينة العاشر من رمضان)و (مدينة ٢٥ مايو) و (مدينة ٦ أكتوبر) و (مدينة السادات) وغيرها التى تشير الى اتجاهات ايجابية فى تنمية المحافظات وتحسين الخدمات العامة والمرافق العامة اللازمة لها ، مع امكانيات الاستفادة من المعونات المقدمة من الدول الصديقة فى انشاء وتنفيذ مشروعات الرى والصرف والطرق الممهدة والكهرباء وغيرها .

واذا انتقلنا الى محافظة «دمياط» فسنجد تطورا كبيرا فى عام ١٩٨٤ يهدف الي انشاء ميناء دمياط التجارى ، الذى يستطيع استقبال السفن التجارية الكبيرة ، وفى هذا اضافة مرفق لميناء تجارى جديد الى موانى مصر ، مثل الاسكندرية وبورسعيد ، ومرسى مطروح ، والسويس،ولاشك فى أن هذا التطوير بالمحافظة المذكورة سيكون له أثره فى تطور البيئة وتحقيق انتعاش اقتصادى للمحافظة ممثل فى الانشطة الاقتصادية والتجارية التى ستنشأ مع الميناء الجديد بخلاف ما يرتبط بها من خدمات.

رابعا ــ الاسس التى يستند عليها نظام الادارة المحلية فى مصر :

من المعروف فى مجال الدراسات الخاصة بتحليل نظم الادارة المحلية فى الدول ، أن يركز الباحثون على تلك الاسس التى يستند عليها النظام لمعرفة مدى امكانية نجاح هذه الادارة واستمرارها . واذا كان لهذا التركيز أهمية فى هذه الدراسات ، الا اننا نرى أن الاكثر أهمية هو

أسناد النظام الى فلسفة فكرية واستراتيجية واضحة ومفهومة لقيام هذا النظام الذى يمثل فى الواقع منـــح اللامركزية الادارية السياسية التى المدى الذى تسمح به ظروف كل بلد وامكانياته •

واذا رجعنا الى نصوص قانون الحكم المحلى الاخير (قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩)• سنلاحظ أنه ركز على ثلاثة أسس اعتبرها المشرع الذى يعمـــل به النظام • نوجزها فيما يلى :

أ) الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح القومية :

بمعنى هذه المصالح المتميزة هى المبرر الاول لقيام نظام للحكم المحلى والا فلا داعى لمنح هذه الصلاحيات للمحليات ، ولتظل فى قبضة السلطة المركزية •

ب) الاشراف على هذه المصالح معهود الى المجالس الشعبية المحلية المنتخبة انتخابا مباشرا :

أى أنه حينمـــا ترفـــع الســـلطة المركزيـــة يـــدها عن أداء هـــذه المصالح واسنادها الى المحليات تترك لجهـــات شعبية منتخبة ممارســـة الاشراف والرقابة على اداء هذه المصالح وتدخل هذه المهام فى صميم المجالس الشعبية المحلية •

ج) استقلال الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصـــــاتها تحت السلطة المركزية المتمثلة فى العاصمة :

ويفهم من هذا الاستقلال أنه ليس بالاستقلال المطلق بل أن هنـــاك محددات معينة هى الاختصاصات الواردة على سبيل الحصر فى صلب

القانون • وهذه الهيئات اللامركزية عليها عدم الخروج عن النظام العام والسياسة العامة للدولة التى تهيمن على ادائها وممارستها السلطةالمركزية القائمة فى العاصمة •

ولكى تطبق هذه الاسس فى صلب نظام الحكم المحلى قسمت الى وحدات ادارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية ، فمنها المحافظات المراكز ، والمدن واحيائها ، والقرى وتوابعها • مع جواز انشاء وحدات ادارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية أيضا ، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك •

ولقد وردت المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور وكنصوص صريحة عن نظام الحكم المحلى فى مصر • وحددت علاقة وحدات الحكم المحلى بكل من مجلس الشعب ، والحكومة ، وورد كل منها فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية ، وفى الرقابة ، وفى مختلف أوجه النشاط المختلفة •

خامسا ـ الوحدات التنظيمية (المحلية) فى نظام الحكم المحلى المصرى :

أ) المجلس الاعلى للحكم المحلى :

يشكل المجلس الاعلى للحكم المحلى من رئيس مجلس الوزراء (رئيسا) أو من ينيبه • وبعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات •

ولرئيس المجلس (رئيس مجلس الوزراء) دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الوزراء أو غيرهم •

ويعتبر هذا المجلس الاعلى للحكم المحلى هو المختص بالنظر فى

تطبيق نظام الحكم المحلى ، ودعمه وتطويره ، واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات لتأثير على المجتمع المحلى •

ولهذا المجلس الاعلى أمانة عامة تسمى الامانة العامة للحكم المحلى تتبع مباشرة الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتتولى هـذه الامانة العـامة الشئون المشتركة للوحدات المحلية ، وكذلك دراسة وبحث الموضـوعات الواردة من تلك الوحدات والمطلوب عرضها على المجلس الاعلى للحـكم المحلى • كما تقـوم بتنظيم الاشتراك فى المؤتمرات الدولية والمحلية ، المتعلقة بالحكم المحلى وشئون التدريب للعاملين بالاجهزة المحليـة ، وتقديم المشورة لوحدات الحكم المحلى،وتعمل على توحيد الرأى القانونى الصادر فى المسائل المتعلقة بشئون الحكم المحلى وتعميم التجارب الرائدة فى بعض المحافظات لكى تستفيد منها المحافظات الاخرى •

وفى التشكيل الوزارى الاخير — أضيف مركز وزير الدولة للحـكم المحلى على اعتبار أن المهام التى كان يقوم بها رئيس مجلس الـوزراء بصفته الوزير المختص بالحكم المحلى — من الافضل أن تسند الى وزير دولة متفرغ لهذا العمل ، أو وزير الادارة المحلية حسب تشكيل يوليـو سنة ١٩٨٤ •

ولقد قام وزير الادارة المحلية بتنظيم عدة لقاءات واجتماعات بين المحافظين والوزراء للتنسيق بينهم ، واتاحة فرص مناقشة المشاكل التى قد تكون قائمة •

٢ — المجالس الشعبية المحلية :

لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى يشـكل من

أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا وفقا لاحـكام القانون ، ويكـون نصف الاعضاء على الاقل من العمال والفـلاحين (طبقا للتعـريف الوارد فى الدستور عن العامل والفلاح) وهوالمعمولبه حاليابالنسبةلمجلس الشعب واشترط القانون أن يكون من أعضاء المجلس الشعبى المحلى عنصر من النساء على الاقل •

ويجوز انشاء وحدات جديدة من وحدات الحكم المحلى أو تعـديل نطاق أى من الوحدات القائمة حاليا ، أو الغاء احـدى هذه الوحدات ولكن لا تخل هذه التعديلات بتشكيل المجالس الشعبية المحلية القـائمة وقت اجراء هذا التعديل ، ولها أن تستمر حتى انتهاء مدتها •

٣ ــ المحافظـات :

ويوجد فى مصر ستة وعشرون محافظة ، وتعتبر المحافظات الوحدات التنظيمية الرئيسية فى نظام الحكم المحلى •• ويكون لكل محافظة منهـا الشخصية الاعتبارية ، ويرأس المحافظة محافظ بدرجة وزير •

والمحافظات تنشأ بقرار من رئيس الجمهـورية ، ويجوز أن تكـون المحافظة مدينة واحدة مثل المحافظات الحضرية (القاهرة ــ الاسكندرية بورسعيد ، السويس) •

أما المراكز والمدن والاحياء • فيصدر بانشائها قرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة •

والقرى تنشأ بقرار من المحافظ بناء على اقتراح من المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص ، وبناء على موافقة المجـلس الشعبى المحـلى

للمحافظة • ويجوز أن يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجمـوعة من القرى المجاورة ، هذا بخلاف ما قد يلصق بها من الكفور والنجـوع التى تعتبر من ملحقات القرى •

وتتولى وحدات الحكم المحلى ــ فى حدود السياسة العـامة للدولة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافـق العامة الواقعـة فى دائرتها ، وتتولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات وذلك فيما عدا المرافق العامة القومية •

٤ ــ المجالس التنفيذية :

والمجالس التنفيذية واضح من مسماها أنها مجالس تجمـع رجـال التنفيذ ورجال السلطة المحلية على مستوى الوحدة المحلية •

وتمارس المجالس التنفيذية اختصاصات محددة فى القانون ، وتعتبر هذه المجالس بمثابة مجالس المديرين • بصرف النظر عن الوحدة المحلية التى تعمل بها •

٥ ــ المراكز :

وهى الوحدات المحلية التى تقسم اليها عادة المحافظات الريفية حيث تقسم كل محافظة ريفية الى عدة مراكز • كل مركز منها يتبعه عـدد من القـــرى •

وهذا المسمى مأخوذ أصلا من النص الفرنسى ، والنظـام الفرنسى فى المحليات ، حيث يقسم المحافظات الى عدد من المراكـز والكنتونات •

والكمبونات • على الوجه الذى سنوضحه تفصيلا فى فصل لاحق • كما وأن هذا الشكل التنظيمى لقى نجاحا واستمرارا فى ظل القوانين السابقة لنظام الحكم المحلى المصرى واستمر حتى الان •

٦ ـ المـــدن :

والمدن هى الوحدات المحلية المتفاوتة الحجم • فمنها المحافظات التى تشغل مدينة بأكملها • مثل محـــافظة القاهرة وغيرها من المحافظـات الحضرية ، وهذه تعتبر أكبر المدن فى النظام المصرى• ولكن هناك أيضـا عدد من المدن التى تنتشر فى محـــافظات وسط الدلتا ، وكذلك فى بعض محافظات الجنوب ، ولعل من أشهرها مدينة قنا ، ومدينة المنيا ، ومدينة الاقصر وغيرها ، بخلاف عدد من المدن الصغـــيرة أو المدن الســاحلية المنتشرة على السواحل المصرية •

٧ ـ الاحيـــاء :

وهذا الشكل التنظيمى الوارد فى نظام الحكم المحلى المصرى وارد ضمن تقسيمات المدن • وهو تقسيم للسلطات المحلية ومحاولة لتحقيــق المزيد من اللامركزية • أو عن طريق اعطاء صلاحيات أكبر لامكانية ادارة المرافق المحلية ، خاصة عندما تكون المدينة كبيرة ولا يسهل على المحافظ ممارسة كافة الانشطة والممارسات •

ويعتبر الحى تقسيم داخل الهيكل التنظيمى للمحافظة ، وقد تتعــدد الاحياء حتى تصل الى أرقام عشرية ، مثل محافظة القاهرة التى تقســم حاليا الى اثنى عشر حيا • أو محافظة الاسكندرية التى تقسم الى خمس أحياء ، ولكل من هذه الاحياء أجهزتها الادارية ، ومجـــالسها الشعبية المحلية ، ومجالسها التنفيذية •

٨ ــ القـــرى :

والقرى هى أصغر الوحـــدات المحلية من حيث الحجم والتكوين التنظيمى على اعتبار أن القرية مساحتها محدودة وزمامها محدود ، وان كانت بعض القرى المصرية تتميز بكثافة سكانية كبيرة نسبيا • والقرية المصرية قديمة•وظلت لسنوات طويلة من أهم مواقع الادارة المحلية ولو على مستوى محدود • من الممارسة • التى كان يقوم بها عمدة القرية • وسوف نناقشها فى صفحات لاحقة فى ضوء الاوضاع الجديدة التى نص عليها قانون الحكم المحلى •

الفصل الرابع

التخطيط الاقليمى

أولا : مفهوم التخطيط الاقليمى وأهميته :

التخطيط الاقليمى له أهمية خاصة فى مجـال الادارة المحلية ، لان التخطيط بمعنـاه الواسع هـو أسلوب وضـع الخطط ورسمها لتحقيق الاهـداف .

وكما سبق أن تحدثنا عن الاهداف وأنواعها المختلفة فى مجال الادارة المحـلية . وتدارسنا كذلك اللامركزية واستراتيجيتها ، والمبادىء التى نستند عليها ، والواقع أن التخطيط الاقليمى ، هو شق من التخطيط العام الذى تمارسه الدولة . بمعنى أن وضع الخطط الاقليمية لايجوز أن يخرج عن الخطة العامة للدولة .

والخطط الاقليمية هى مكونات طبيعية للخطة العامة للدولة واذا كانت الخطة العامة للدولة تعتبر بمثابة تصور أو اطار عام للاهداف العـامة للدولة وسياستها أو النهج السياسى الذى تسير عليه ، فـان ما يعد من خطط اقليمية عبارة عن وحدات صغيرة أو مصغرة من هذه الخطة العامة.

وقد يثار بعض الجدل العلمى — حول أيهما يبدأ الخطة العـامة أو الخطة الاقليمية وكيف يمكن التنسيق بينهما ؟ والواقع أن كثير من الدول

حسمت هذا الجدل ، أو اذا جاز لنا أن نسميه الخلاف • من يسبق من ؟• أو من يلحق بمن ؟ بأن أوجدت علاقة واضحة تماما بين السياسة والخطة• بمعنى أن سياسة الدولة هى كيفية انجاز آمال وأهداف الشعب والخطة العـــــامة هى التكوين الشكلى لامكانية تحقيق تلك الاهداف على المدى الزمنى المعين •

وهل يتصور مثلا أن نجد أهدافا اقليمية تتعارض أو تختــلف عن الاهداف القومية ؟ واذا كان ذلك ممكنا فى بعض الاوقات أو فى بعض الحالات • الا أن الخلاف هنا ليس بالخلاف الجوهرى ، بل هو الخلاف على تبدية أى المصلحتين المصلحة القومية أو المصلحة الاقليمية •

وقد يخشى بعض رجـــــال الادارة المحلية بأن تكون نظرة السلطة المركزية ورجالها اليهم ، بأنهم غير مؤهلين لان يحـــــددوا أهدافهم ، أو يتصوروا اطارا موضوعيا لانجاز هذه الاهداف • ومن الطبيعى أن يكون التخطيط من صميم اختصاص المركزيين دون اللامركزيين (الاقليميين) •

ولكن الرأى الصائب فى تقديرنا أن لكل اقليم تطلعـــــاته وآماله فى الحياة الرغدة ، والرخاء المنشود ، ولكل منا أهدافه القريبة والبعيــدة ، واذا كان لنا أن نرجع الى المبادىء التى تستند عليها الاستراتيجية فى اللامركزية الادارية•فلا مناص من أن نضع هذه المبادىء موضع التنفيذ، ونترك لهؤلاء المحليين أن يفكروا بمطلق حرياتهم وآمالهم ، ورغبـــاتهم الحقيقية فى التطور والتنمية • وما على المركزيين الا أن يناقشوهم فى هذه التصورات ويعدلون منهم ما قد يكونوا قد تعالوا فيه أو كــانوا أكثر طموحا ، أو لا تسمح بتحقيقه الامكانيات المتاحة •

فالفكر المنطلق الحـــر بغير قيود كثيفة هو ـــ فى الواقع ـــ أفضـــل

الطرق الى النجاح والتقدم ، واذا كانت المصالح واحدة والمنفعة أيضـا واحـدة ، فلا مناص من قبـول المناقشة والجـدل المنطقى والموضوعى للوصول الى أفضل الحلول والنتائج .

واذا كانت هذه النقطة مثار خلاف من العديد من رجال الادارة المحلية، ورجال السلطة المركزية فى العاصمة فيجب أن تكون وضوح فى الرؤية ، ومعرفة الدور الذى يقوم به كل جانب ، ونحن فى النهاية دولة نامية لنا امكانيات محدودة ، ولكن يمكن لنا أن نزيد من هذه الامكانيات عن طريق الجهد المشترك والتعاون بيننا سواء كنا فى السلطة المركزية أو فى موقع السلطة اللامركزية . وكلا السلطتين فى خـــدمة المواطن المصرى . بل والخطط دائما ترمى الى تحقيق أهداف تستفيد منها أجيال مقبلة .

ونشير فى هذا المجال الى ماحدث فى انجازات الخطة الخمسية للدولة، والخلافات التى نشأت بين بعض المحافظات ووزارة التخطيط ، وسلوك بعض المحافظين من عدم استجابة الوزارة لطلبات تلك المحافظات وعـدم ادراجها ضمن الخطة العامة .

واذا دققنا النظر فى الخطط الموضوعة على مستوى المحافظات سنجد البعض منها أكثر طموحا من المعقول والممكن وأن البعض الاخر منها غير واضح الهدف والمعالم أو يحتاج الى موارد مالية كبيرة لا تقـدر عليهـا الموازنة العامة للدولة . واذا كان هناك من اعتراضات فهى كثيرا ماتكون بسبب الافراط فى الامال ، أو الاحلام ، أو عـــدم سلامة التقدير ، أو سلامة التقـــدير ، أو دخولها فى تدرج الاولويات التى قـد تختلف فى المستوى المركزى عن المستوى الاقليمى .

ولقد عملت وزارة الدولة للحكم المحلى فى نهاية سنوات الخطة المذكورة الى اعادة توزيع وفورات الخطة على المستوى الاقليمى،وعقدت عدة اجتماعات مع المحافظين والوزراء المختصين لوضع بدائل الخطط موضع التنفيذ ومحاولة انجاز بعض من هذه الامال • ولكن لم تكن الاستجابة كاملة • اذ قل ربما فتر الحماس لمثل هذه الخطط •

ولكن ما ننصح به هو أن ينظر الى المسائل من زاوية المصلحة العامة ، لان الادارة المحلية هى أساسا جزء من الادارة العامة وكل منهما يكمل الاخر •

ثانيا ــ الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى :

ورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، وفى الفصل الثالث (المواد من ٧ ــ ٩) نصوص صريحة عن تقسيم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية وهيئات للتخطيط الاقليمى • وكانت البداية فى ظهور هذه الاقاليم الاقتصادية من وزارة التخطيط قبل صدور القانون سالف الذكر • لاغراض التخطيط على المستوى القومى ، وكانت ثمانية أقاليم ثم جاء النص على تقسيم أقاليم الجمهورية الى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر • ويكون لكل اقليم عاصمة • ولقد صدر قرار جمهورى بتحديد هذه الاقاليم الاقتصادية فى سنة ١٩٨٠ •

كما نص القانون بأن ينشأ فى كل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمى تشكل برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية كل من :

ــ محافظى المحافظات المكونة للاقليم •

ــ رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم •

— رئيس هيئة التخطيط الاقليمى أمينا عاما للجنة.

— ممثلى الوزارات المختصة — ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص .

وتختص هذه اللجنة بما يلى :

١ — التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الاولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى — والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل الخطة للاقليم وذلك فى ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

٢ — النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقدمها هيئة التخطيط الاقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها وبعرض ما تصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الاعلى للحكم المحلى .

وتنشأ لكل من الاقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظة قرارا من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم .

لهذا نجد هذه الهيئات ليست من الهيئات العامة ، ولكن جاءت هذه التسمية بهذا الشكل دون ارتباط بمفهوم الهيئات العامة المعروف فى الادارة العامة .

وتختص كل هيئة من هذه الهيئات بما يلى :

١ — القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد

الاقليم الطبيعية والبشرية ، ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم .

٢ ــ القيام باعداد الاجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على المستوى الاقليمى .

وواضح أن ما ورد بالفصل الثالث من القانون سالف الذكر ــ عن الاقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى يعنى أن هذه الاقاليم الاقتصادية والهيئات الاقليمية احدى مكونات نظام الحكم المحلى فى مصر . الا أن المادة (٩) حددت على سبيل الحصر أن هذه الهيئات تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم .

ولكن نشأ عن هذا الوضع بعض المشاكل التى نوجزها فيما يلى :

ــ تداخل الاختصاصات التخطيطية فيما بين هذه الهيئات وادارات التخطيط والمتابعة فى المحافظات .

ــ الابتعاد عن المفهوم المتكامل للعملية الادارية فى المحليات بجعل التخطيط عملية مزدوجة بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية .

ــ ترجيح المصالح المركزية على المصالح الاقليمية فى بعض الاحيان .

ــ تنازع السلطات بين المحافظات فى مجال التخطيط الاقليمى .

ــ اعطاء سلطات لا مركزية من جانب ثم سحبها من جانب آخر .

ــ التدريب العملى على أعمال التخطيط الاقليمى بطيئة أو متوقفة

تقريبا هذا بخلاف بعض المشاكل الاخرى •

ثالثـا :ـ الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط :

واذا انتقلنا الى الدور الذى تقوم به وزارة التخطيط فى التخطيط الاقليمى للمحافظات • فسنجده أحد الانشطة الرئيسية لوزارة التخطيط ويضطر رئيس هيئة التخطيط الاقليمى فى القاهرة حضور أغلبية اجتماعات هيئة التخطيط الاقليمى فى الاقاليم الاقتصادية • ويرأس هيئة التخطيط الاقليمى وكيل وزارة التخطيط ومقره القاهرة •

ويتبع رئيس الهيئة لجنة استشارية للتخطيط الاقليمى تضم الخبراء المحليين فى التخطيط الاقليمى من اساتذة الجامعات والمشتغلين بالتخطيط الاقليمى فى محافظات الاقاليم •

كما يتبع رئيس الهيئة عدد من التقسيمات التنظيمية فى ديوان وزارة التخطيط بالقاهرة هى :

١ ــ الادارة العامة للتخطيط القطاعى : وتتكون من :

أ) ادارة الزراعة والرى والصرف واستصلاح الاراضى •

ب) ادارة الاسكان والمرافق والتخطيط العمرانى •

جـ) ادارة الصناعة والتعدين والطاقة •

د) ادارة الخدمات الانتاجية •

هـ) ادارة خدمات الهيئات الاجتماعية والسياحية •

٢ ــ الادارة العامة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة الاقليمية وتتكون من :

أ) ادارة الدراسات التخطيطية الاقليمية •

ب) ادارة اعداد وتطوير الخطة الاقليمية •

جـ) ادارة متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية •

٣ ـ ادارة الشئون الادارية والمالية وتتكون من :

أ) قسم شئون العاملين •

ب) قسم الشئون المالية •

جـ) قسم الشئون الادارية والسكرتارية •

الاختصاصات :

١ ـ اللجنة الاستشارية وتختص بالاتى :

ـ تحقيق التنسيق اللازم بين أعمالهم وابداء الرأى فى المشروعات المقترحة على مستوى الاقاليم واعداد الخطة به •

ـ معاونة رئيس الهيئة فى ممارسة دوره كأمين عام اللجنة العليا التخطيط الاقليمى على النحو الذى نص عليه قانون الحكم المحلى •

٢ ـ الادارة العامة للتخطيط القطاعى وتختص بالاتى :

ـ القيام بالاعمال التحضيرية لاعداد خطة الاقليم وعلى الاخص انصرف على الموارد العينية المتاحة للانتاج فى الاقليم وحصرها •

ـ دراسة مستوى استغلال هذه الموارد وتحديد حجم العاطل منها ودراسة وسائل استخدامها فى تكوين طاقات انتاجية جديدة •

ـ دراسة حماية البيئة الطبيعية للاقليم والاستخدام الامثل لامكانيات العمل المتاحة •

ـ دراسة مشروعات خطة الاقليم والمفاضلة والاختيار بينها طبقا لمعايير تقييم المشروعات وترتيب أولويات التنفيذ وتحقيق التنسيق بينها.

ـ دراسة وتقييم واقتراح السياسات والاجراءات التنظيمية والتى تكفل تحقيق خطة الاقليم .

ـ دراسة وتقييم واقتراح السياسات والاجراءات التنظيمية والتى سواء فى التخطيط الطويل المدى أو المتوسط أو القصير .

ـ الاشتراك فى مناقشة الخطة مع اللجنة الاستشارية للاقليم .

٣ ـ الادارة العامة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة الاقليمية وتختص بالاتى :

أ) ادارة الدراسات التخطيطية والاقليمية :

ـ دراسة تطوير أساليب التخطيط طويل الاجل والمتوسط والقصير فيما يتعلق بالاقليم .

ـ دراسة اتجاهات النمو فى الاقليم وتطورها وتوزيع القوى الانتاجية والتوجيه بما هو أكثر ملائمة لاوضاع الاقليم .

ـ اعداد المؤشرات الاساسية للنمو الاقتصادى والاجتماعى للاقليم.

ب) ادارة اعداد وتطوير الخطة الاقليمية :

ـ تجميع الخطط القطاعية للاقليم المعدة فى ضوء المشروعات المختارة .

ـ تجميع الصورة الرقمية للخطة السنوية فى نطاق الخطة الخمسية وما قد يدخل عليها من تعديلات .

ـ اعداد اطار خطة الاقليم فى اطار الخطة القومية .

— الاشتراك فى مناقشة الخطة مع اللجنة الاستشارية •

ج) ادارة متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية :

— متابعة تنفيذ خطة الاقليم وكذا المشروعات المركزية متابعة عينية ومـالية •

— اعداد تقارير متابعة دورية •

— دراسة معوقات التنفيذ وابداء الرأى فيها •

٤ — ادارة الشئون الادارية والمالية للاختصاصات التالية :

— شئون العاملين •

— الشئون المالية والحسابات والمخازن والمشتريات •

— الشئون الادارية والسكرتارية والمحفوظات والسيارات والخدمة المعاونة مع التنسيق مع الاجهزة الرئيسية لوزارة التخطيط •

٥ — التنسيق بين خطط المحافظات :

وطبقا لاخــــر خطة ٨٣/٨٤ للمحافظات فهناك ٣٣٠٠ مشروع على مستوى المحافظــات المختلفة (حضارية — ريفيــة — صحــراوية) ومن المفروض أن يقوم المحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية والقيادات الحزبية بمتابعة تنفيذ هذه المشروعات على الطبيعة حتى يكون هنـــاك تنسيق بين القيادات التنفيذية والشعبية •

ويقوم وزير الدولة للحكم المحلى بعقد عدة لقاءات دورية لاستعراض

هذه المشروعات مع المختصين بوزارة التخطيط والمحافظات بهدف التعرف على ما تم انجازه منها والمعوقات التى تقف فى طريق التنفيذ وفى انتظام هذه اللقاءات كل ثلاثة أشهر للعرض والتنسيق المستمر ، مع نقل بعض فوائض الخطط من محافظات الى محافظات أخرى مازالت فى احتيـاج لدعم المشروعات القائمة بها •

رابعـا ـ الاسس التى ينبنى عليها التخطيط الاقليمى :

١ ـ البعد المكانى فى التخطيط الاقليمى :

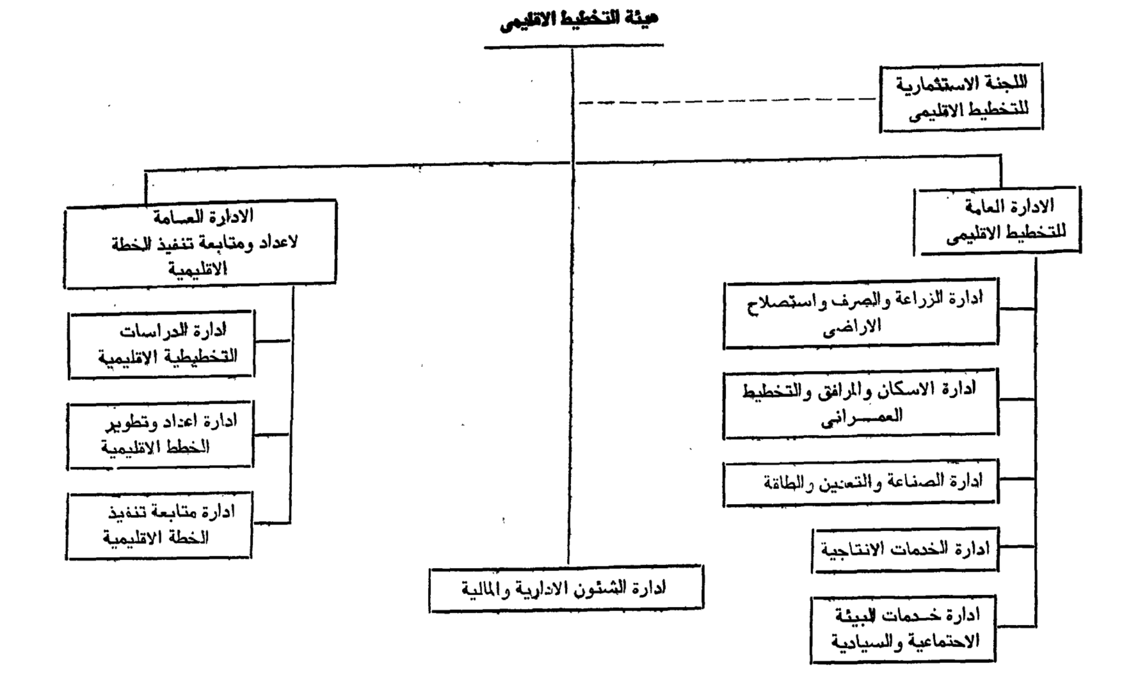
وإذا نظرنا الى التخطيط الاقليمى على انه أسلوب تخطيطى يأخذ فى الاعتبار البعد المكافىء ، ويتأثر بعناصر الموارد الانتاجية المتاحة ، ويهتم بالناحية الزمنية التى يتم فيها التخطيط ، ويدرس الامكانيات التنظيمية والادارية القائمة فعلا فى المستوى المحـلى الذى يتم فيه اجراء هـذا التخطيط • كل هذا بهدف تحقيق أقصى تنمية ممكنة ، بأعلى معدل متاح ، وبأدنى تكلفة فى أقصر وقت • بحيث يتحقق فى النهاية أعلى معدل نمـو قومى ممكن • مع الاخـذ فى الاعتبار اقلال الفـوارق بين المستويات الاقتصادية الاقليمية * •

٢ ـ العلاقة بين بين البعد القطاعى والبعد الزمنى فى التخطيط :

لقد ظلت العـديد من الدول النامية التى تطبق أسلوب التخطيط الاقليمى بصفة خاصة ، أو التخطيط الشامل بصفة عامة تركز فى رسـم خططها على البعدين القطاعى والزمنى ، وعادة ما تهمل البعد المكـانى •

---

* محمد حسن فج النور ، مجالات التخطيط الاقليمى وأساليبه التحليلية مذكرة رقم ١٠٤٠ ، معرفة التخطيط القومى ص ٣ ، القاهرة سنة ١٩٧٣ •


هيئة التخطيط الاقليمى
اللجنة الاستثمارية للتخطيط الاقليمى
الادارة العامة للتخطيط الاقليمى
ادارة الزراعة والصرف واستصلاح الاراضى
ادارة الاسكان والمرافق والتخطيط العمــرانى
ادارة الصناعة والتعدين والطاقة
ادارة الخدمات الانتاجية
ادارة خـدمات البيئة الاجتماعية والسيادية
ادارة الشئون الادارية والمالية
الادارة العـامة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة الاقليمية
ادارة الدراسات التخطيطية الاقليمية
ادارة اعداد وتطوير الخطط الاقليمية
ادارة متابعة تنفيذ الخطة الاقليمية

ولكن ثبت من المحاولات المتعـــددة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، واخفاق بعض هذه المحاولات ان للبعد المكانى أهمية خاصة تلعب دورا رئيسيا فى نجاح هذه المحاولات •

ولقد كانت فترة الخمسينات خير دليل على ذلك فلقد أثبت بما لا يدع مجالا للشك أن هذه التنمية من الممكن أن تسبب اختلاف فى قـــدرات الاقاليم المختلفة على النمو وبالتالى اختلال فى ميزان النمو نفسه الـــذى تحققه الدولة كلها •

والخطورة فى مثل هذا الاجراء تتمثل فى الاثار السيئة التى يمكن أن تنجم عن التخطيط الاقليمى الــــذى لا يستند الى الاسس والاساليب العلمية السليمة •

فمن المعروف أن الاقـــاليم التخطيطية ليست على مستوى واحد من الوفرة فى الموارد ، أو فى توزيع هذه الموارد على المسطح الجغرافى لهذه الاقاليم ، وهذا من مؤداه أن تختلف قـــدرات الاقاليم وتتحطم قدرات بعض الاقاليم على النمو والتدهور ، أو على الاقل التخلف فى مستوى المعيشة بين مختلف الاقاليم • والسبب الرئيسى فى ذلك هـــو استبعـــاد البعد المكانى من التخطيط •

٣ ــ توافر عناصر الجذب لمزيد من التنمية :

فى حالة وجود تفاوت بين الاقاليم الاقتصادية فسنجد أن الوضـــع يزداد سوءا بسبب أن المناطق ذات المشروعات الصناعية والتجارية هى الاكثر جـــذبا لرؤوس الاموال والبنوك وغيرها من أوجـــــه الاستثمار والنشاط الاقتصادى ، بالتالى ستميل هذه الاستثمارات الى التركيز فى هذه المناطق مما يصيبها بالتضخم وتترك المناطق المتخلفة نسبيا فى مزيد من

التخلف ، وينتج عن ذلك زيادة التضخم فى مناطق معينة وزيادة التخلف فى مناطق أخرى •

وهذا ما كان ينادى به العالم السويدى (ميرديل) لفكرة التسبيب الدائرى لعملية التضخم فى التنمية ، بمعنى أن هناك قوى تعمل وتعيد العمل على بعضها فى شكل تراكمى فتبقى الاقاليم الفقيرة فى فقر دائم والاقاليم الغنية فى اضطراد وازدهار(*) •

٤ — قياس درجة التخلف فى الدولة وأقاليمها المختلفة :

من الضرورى دراسة درجة التخلف فى الدولة التى تقوم بالتخطيط الاقليمى • فمن المعروف على المستوى الدولى أن الدول المتخلفة أو النامية تتميز بالتفاوت الاقتصادى الكبير بين المناطق الجغرافية فى كل منها ، وهذا الامر يستتبع اجراء الدراسات الوئيدة والدقيقة لامكانيات كل اقليم من الاقاليم التى تنوى القيام بهذا بجهود التنمية الاقتصادية، وقياس مدى الوفرة فى الموارد أو العثرة فيها • بحيث لا يكون التخطيط الاقليمى عشوائيا ، أو بعيدا عن الاحتياجات الفعلية للتنمية •

وهذا ما عانت منه «مصر» فى الخطط الاولى للتنمية الاقتصادية ، حيث تركزت التنمية على المدن والمناطق الحضرية ، وتركت المناطق الريفية والصحراوية ، الامر الذى أدى الى فشل الخطط منذ مراحلها الاولى • ثم عدم معالجة هذا الموقف فى حينه قد ساعد على توسيع الفجوة بين المحافظات الحضرية والمحافظات الاخرى ، حتى أن بعض المحافظات مثل القاهرة والجيزة والقليوبية والاسكندرية استفادت أكثر من غيرها ، وأصبحت القاهرة بصفة خاصة أكثر ازدحاما وتعانى من مشاكل التضخم الغير محسوب •

(*) Gumar Myrdal, Economic theory and underdeveloped Segions London, 1959. P. 27.

الفصل الخامس

دور المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات

أ) تشكيل المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

يشكل بكل محافظة من محافظات الجمهورية (٢٦ محافظة) مجلس شعبى محلى يتكون من ستة أعضاء عن كل مركز أو قسم أدارى يكون أحدهم على الاقل من النساء • واستثنى القانون — المحافظات التالية من هذا العدد وازداد العدد الى عشرة أعضاء أحدهم على الاقل من النساء • هى :

محافظات القناة (السويس — الاسماعيلية — بورسعيد) وكذلك محافظة مطروح ، والوادى الجديد ، وشمال سيناء ، وجنوب سيناء ، والبحر الاحمر •

ويكون نصف هؤلاء الاعضاء من العمال والفلاحين :

— ويكون لكل مجلس شعبى محلى • رئيس ووكيلين ينتخبون من بعض الاعضاء فى أول جلسة للانعقاد العادى • على أن يكون أحد الوكيلين على الاقل من العمال أو الفلاحين •

ويحل محل الرئيس — أحد الوكيلين — بالتناوب بينهما وفى حالة غيابهم يتولى رئاسة المجلس أكبر الاعضاء سنا • واذا خلى أحد هذه المناصب ينتخب المجلس من يحل محله من بين أعضاءه بنفس القواعد والشروط •

وتحدد اللائحة التنفيذية – هذه القواعد – ويجوز عمل لائحة داخلية خاصة بكل مجلس •

ب) اختصاصات المجالس الشعبية المحلية :

– فى حدود السياسة العامة للدولة تقوم المجالس الشعبية المحلية بالرقابة على مختلف المرافق العامة والاعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة •

– وللمجلس أن يطلب أية بيانات عن الوحدات الاخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة •

– ويقوم المجلس بالاشراف على تنفيذ خطط التنمية المحلية ومتابعتها على مدار السنة •

– كما تختص فى اطار الخطة العامة للدولة وطبقا للموازنة العامة ومع مراعاة القوانين واللوائح بما يأتى على سبيل الحصر طبقا للقانون :

١ – اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة العامة السنوية للمحافظة • وكذلك متابعة تنفيذها ، والموافقة على مشروع الحساب الختامى •

٢ – تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية والمعاونة فى المشروعات المحلية •

٣ – الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير ولقد صدر أخيرا سنة ١٩٨١ قانون التخطيط العمرانى الذى يحدد كيفية ممارسة هذا الدور فى نطاق المحليات •

٤ ــ الموافقة على انشاء المرافق والمشروعات الانتاجية المحلية وعلى الاخص المشروعات المتعلقة بالامن الغذائى •

٥ ــ اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى • وذلك على أساس أن الضرائب العامة تصدر بقانون من مجلس الشعب وذلك طبقا للدستور • كذلك للمجلس حق فرض الرسوم ذات الطابع المحلى ــ وفقا للقانون ــ كذلك تعديلها أو تقصير أجلها أو الاعفاء منها أو الغائها • بعد موافقة مجلس الوزراء •

٦ ــ دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الامية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير احتياجاتها ومتابعة تنفيذها •

٧ ــ اصدار التوصيات والمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والامن المحلى (مع التنسيق مع مدير الامن ووزارة الداخلية) •

٨ ــ اقرار القواعد العامة لنظام لتعامل بين اجهزة المحافظة ، وفى تعاملها مع الجماهير فى كافة المجالات •

٩ ــ اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مع رأس مال عربى أو أجنبى أو مع المحافظات الاخرى •

١٠ ــ مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس البلدية المحلية الواقعة فى نطاق المحافظة التى لا تتمكن المجالس الاخرى من القيام بها • بالاضافة الى الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والخارجية ، والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية •

١١ ــ كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الاخرى فى نطاق المحافظة بالاشراف والرقابة والتصديق أو الاعتراض على القرارات فى حدود ما تنص عليه اللائحة التنفيذية ، والموافقة على اقتراحات هذه المجالس وتبلغ بها المحافظ فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها •

جـ) الاختصاصات المالية للمجالس الشعبية المحلية :

١ ــ أجاز القانون للمجالس الشعبية المحلية التصرف بالمجان فى الاموال الثابتة والمنقولة أو تأجيره بايجار رسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام • وذلك اذا كان التصرف الى احدى الوزارات أو احدى وحدات الادارة العامة •

٢ ــ أما بالنسبة للتصرف للاجانب • أو تملك الاجانب يجوز للمجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء • فى حدود مبلغ ٥٠٠٠٠ جنيه الوزراء • ولا يجوز فى هذه الحالة أن تزيد التصرف عن مدة ثلاثين سنة يجوز تجديدها بقرار من مجلس الوزراء •

٣ ــ يجوز للمجلس الشعبى المحلى الاقتراض من البنوك وبيوت المال المحلية أو المركزية فى حدود الخطة والموازنة العامة المعتمدة للمحافظة لغرض تنفيذ المشروعات الانتاجية أو الاستثمارية للمحافظة أو وحداتها المحلية بشرط عدم التجاوز عن ٤٠٪ من المجموع السنوى للايرادات الذاتية للمحافظة •

٤ ــ تقديم معونات مالية للجهات ذات الاغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس •

د) اختصاصات أخرى :

كذلك يجوز للمجلس الشعبى المحلى بالاتفاق مع المحافظ أن يقـرر تمثيل المنتفعين فى الادارة والاشراف على المشروعات والاجهزة والوحدات التى تقوم على ادارة وتسيير المشروعـــات والخدمات العامة وتحـدد اللائحة التنفيذية شروط الترشيح وغيرها ٠

ــ كما يبدى المجلس الشعبى المحلى رأيه فى الموضوعات التى يرى المحافظ أو الوزراء المختصين استشارته فيها ٠

ــ يجوز لاعضاء المجلس الشعبى المحلى تقديم الاسئلة وطلبــات الاحاطة والاستجواب للمحافظ أو نواب المحافظ لكل من رؤساء المصالح ورؤســاء الهيئات العــامة فى نطاق المحافظة فى الشئون التى تدخل فى اختصاص المجلس ٠ ويجوز أن تتعلق بمصالح عامة ٠

وتنظم اللائحة التنفيذية كيفية التقدم بكل من هذه الاسئلة وطلبات الاستجواب ٠ ارجع الى نص المادة ١٩ ، ٢٠ ، ٢٠ مكرر و ٢٠ مكرر/١ ٠

هـ) نظام سير العمل بالمجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

حدد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٢٤ كيفيــة سير العمل فى المجلس الشعبى المحلى من حيث مقر المجلس ولجانه فى عاصمة المحافظة ، والموظفين اللازمين له،واعداد موازنة المحافظة سنويا، والاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجـــلس ٠ وكذلك دور الانعقاد العادى الذى حدد بعشرة أشهر على الاقل ، ويجتمع اجتماعا عاديا مرة كل شهر على الاقل بدعوة من رئيسه ، ويجوز دعوته لاجتماع غير عادى٠

وأجاز انقانون أن يحضر المحافظ أو أحد نوابه ، أو رؤساء المصالح والوحدات المحلية ورؤســـــاء الهيئات العامة عند النظر فى الموضوعات المتعلقة بهم •

كما أجاز لاعضاء مجلس الشعب بالمحافظة حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى والمشاركة فى المناقشات دون أن يكون له صوت محـــدد فى اتخاذ القرارات ، وخلاف ذلك مما ذكره القانون واللائحة التنفيذية •

الفصل السادس

دور المحافظ فى الادارة المحلية

المحافظ أو المدير كان من رجال وزارة الداخلية قبل صدور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وفى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ استقل المحافظ عن وزارة الداخلية • وبرز طابعه اللامركزى باعتباره رئيسا لمجلس المحافظة • ولكن ورث بعض الاختصاصات التى كان يمارسها المحافظون والمديرون قبل ذلك فى قانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ • واستقل المحافظ عن مجلس المحافظة ، وجعل الرئاسة لاحد أعضاءه وأصبح المحافظ مشرفا أو كما يقول البعض (سلطة وصاية) على المجلس الشعبى المحلى • كما هو واضح فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته (٥٠ لسنة ١٩٨٠ ، ١٦٨ لسنة ١٩٨١) •

١ — كيفية تعيين المحافظ ؟ :

يعين المحافظ بقرار جمهورى ويعفى بنفس الشكل ، ولا يجوز أن يكون المحافظ عضوا فى مجلس الشعب أو بالمجالس المحلية • ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ويقسم أمام رئيس الجمهورية اليمين الدستورية •

ويعتبر المحافظ مستقيلا بحكم القانون بانتهاء رئاسة الجمهورية•

ولا يترتب على ذلك سقوط حق المحافظ فى المعاش أو المكافأة ويستمر فى وظيفته حتى يعين رئيس جمهورية جديد ويعين المحافظين الجدد .

٢ ــ شروط اختيار المحافظ :

فى الاوضاع والقوانين السابقة عن سنة ١٩٧٩ كان المحـــافظ يعين بقرار جمهورى ومن رجال وزارة الداخلية واستمر الوضــع ــ بالنسبة لاسلوب التعيين ــ الا أن لرئيس الجمهورية اختيار المحافظ من مختلف فئات الشعب ، ولم ينص على توافر شروط معينة فى المرشح لهذا المنصب لا المؤهل ولا السن أو الخبرة السابقة . وترك ذلك كله لترخيص رئيس الجمهورية وان كان المفهوم ضمنا أن يتوافر فى شاغل المنصب الشروط اللازمة لشغل وظيفة من الوظائف العامة للدولة . ولم يتضمن أى شروط عن وجود صلة تربط المحافظ بمحافظته . وحـــــدث أن اختـــار رئيس الجمهورية جميع المحافظين فى سنة ١٩٨٠ من أبناء المحافظات . وان كان قد رجع عن ذلك فى التعيينات الاخيرة الصادرة بقرار رئيس الجمهورية فى اكتوبر سنة ١٩٨١ .

٣ ــ المحافظ منصب سياسى أكثر منه ادارى :

بعد القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ انتفت عن المحافظ الصبغة الادارية الخالصة وأصبح سياسيا أكثر منه اداريا . يتضح ذلك من علاقة المحافظ برئيس الجمهورية حيث اعتبر المحافظين مستقيلين بمجرد انتهاء رياسة رئيس الجمهورية ، وهذا يختلف عن وضع الموظف العام الذى لا يرتبط وجوده فى الوظيفة بوجود رئيس الجمهورية . وزاد هذا الوضع وضوحا بوجود المجلس الاعلى للحكم المحلى الذى حل محـــــل اللجنة الوزارية للحكم المحلى (مجلس المحافظين من قبل) .

٤ — الوضع المالى والادارى للمحافظ :

تغير الوضع المالى والادارى للمحافظ منذ قانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وحتى الان عدة مرات • وبعد أن كانوا مناظرين لنواب فى المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول والمراسم ، أما فيما عدا ذلك فكانوا يعاملون معاملة وكلاء الوزارة • وفى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ جعل المحافظ من درجة نائب وزير من جميع الوجوه • والبعض منهم من درجة وزير وبمعاملته معاملة الوزير • واستمر الوضع فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ • وأخيرا فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نص على أن يعامل المحافظ معاملة الوزير على قدم المساواة فى المرتب والمعاش ، وعليه مازال المحافظ منصب ادارى حيث لايستقيل باستقالة الحكومة ولكن يستقيل حكما بانتهاء مدة رئيس الجمهورية •

٥ — اختصاصات المحافظ :

وله نوعين من الاختصاصات :

١ — اختصاصات قديمة وجدت فى القوانين السابقة وظلت دون الغاء •

٢ — اختصاصات جديدة وردت فى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية وتعديلاته • وكما سبق أن ذكرنا عن المحافظ ليس له سلطة قضائية • بل هو يمارس اختصاصات ذات طبيعة تنفيذية محضة • ولا يمكن أن يفوضه رئيس الجمهورية الا فى بعض الاختصاصات التى يستمدها من القوانين العادية وهو مقصور على الجانب التنفيذى فقط •

٣ — للمحافظين اختصاص شامل على المحافظة • وليسوا تابعين

لوزارة معينة • ولهذا فهم كالوزراء فى عدم التبعية الا لرئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية • ويتضح ذلك من مسئولية المحافظ عن الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى محافظتهم كما ترسمها الجهات المختصة ، والسلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج على أرض المحافظة بما يكفل اتخاذ كافة القرارات على مستوى المحافظة • ومدى الرجوع الى السلطة المركزية (م/٢٧) (تقرأ وتشرح تفصيلا) ••

٤ ـــ بعض الاختصاصات على سبيل الحصر •• منها :

أ) الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة فى جميع المجالات فى نطاق المحافظة مثل كفالة الامن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة والنهوض به •

ب) حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات •

ج) الامن والاخلاق والقيم بمعاونة مدير الامن • (مرفق الامن مرفق قومى) (علاقة المحافظ بمدير الامن) وسلطات كل منهما •

٥ ـــ اختصاصات المحافظ بالنسبة للعاملين بالمحافظة :

أ) السلطة القضائية وأعضاء مجلس الشعب •

ب) العاملين الاصليين •

ج) الجهات التى نقلت الى المحافظة •

د) الجهات التى لا تتبع المحافظ مباشرة •

هـ) موظفوا الهيئات العامة •

٦ — فى التفويض للمحافظ • أو منه الى الاخرين • سكرتير عـام المحافظة والمساعدين •

٧ — دعم التعاون مع الجامعات والمعاهد وأجهزة المحـافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلى • (م/٢٧ مكرر)•

ويتم انشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجـلس الجامعة المختص والمجلس الاعلى للجامعات والوزير المختص بالتعـليم العالى على أن يكون المحـافظ ورئيس الجـامعة مسئولين عن الامن بالجامعات وذلك على النحو الذى تتبعه اللائحة التنفيذية •

٨ — المحافظ رئيس جميع العاملين بالمحافظة • والتى نقـلت الى المحافظة وله اختصاصات الوزير •أما العاملين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها بما يأتى :

— اقتراح نقل أى عامل من المحافظة — اذا تبين أن وجوده بها لا يتلائم مع المصلحة العامة •

— (م/٢٧ مكرر/١) ابداء الرأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة •

— الاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحـدود المقررة للوزير •

— طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تباشر نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة وذلك خلال ستة أيام من تاريخ اتخاذه القرار .

ويجوز لكل وزير أن تنقل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية وأن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته .

٩ — يجوز للمحافظ فى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء وبعد موافقة المجلس الشعبى المحلى . أن يقرر قواعد التصرف فى الاراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة . وقواعد التصرف فى الاراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والاراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها .

استصلاح الاراضى . والاولوية لابناء المحافظة . ويجود أن يتناول التصرف فى الاراضى دون مقابل لاغراض التعمير والاسكان واستصلاح الاراضى وتهيئتها للزراعة .

أما الاراضى الخارجة عن الزمام .. وفق خطة قومية .. تتولاها وزارة الاستصلاح ويكون التصرف فى هذه الاراضى حسب القواعد والقوانين واللوائح المعمول بها .

١٠ — اختصاصات الوزير المختص وكذلك وزير الدولة للمالية المنصوص عليها فى المسائل المالية والادارية بالنسبة للمرافق التى نقلت الى الوحدات المحلية بوزاراتها فى حدود التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة .

وتنص المادة (٢٩) مكرر على أن المحافظ مسئول أمام رئيس مجلس

الوزراء • عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القـانون، ويعرض عليه تقرير دورى عن نتائج الاعمال لمختلف الانشطة بالمحافظة والتى تحتاج الى متابعة وتنسيق مع الوزارات المعنية •

ولرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعا مشتركا فى فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم الصلة بينهم • وتبادل الرأى وتذليل الصعوبات والعقبات •

١١ — تفويض بعض السلطات والاختصاصات الى نوابه ومساعديه

١٢ — يجوز للمحافظ دعوة أعضاء مجـلس الشعب والشورى فى حدود النصف منهم •

١٣ — يحل محله أقدم النواب •

٦ — نواب المحـافظ :

يجوز أن يكون للمحافظ نائب أو أكثر بقرار رئيس الجمهورية ••

— لا يجوز أن يكون عضوا فى مجلس الشعب أو المجالس الشعبية المحلية •

— يقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية •

— يباشر أعماله تحت اشراف المحافظ وتوجيهه •

— يجوز تقديم استجواب له كمثل المحافظ •

— يعتبر مستقيل بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية • دون تأثير فى المعاش أو المكافأة ، ويستمروا حتى تعيين رئيس جمهورية جـديد •

سكرتير عـــام المحافظة :

السكرتير العام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة فى المســائل المالية والادارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديــوان عام المحافظة •

وسكرتير عام مساعد لمعاونة السكرتير العام ويحل محله عند غيابه• ولا يجوز أن يكون عضوا فى المجلس الشعبى المحلى •

٨ ـــ المجلس التنفيذى برئاسة المحافظ :

ـــ نواب المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والاحياء ، ورؤساء المصالح والاجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحـــددهم اللائحـــة التنفيذية • (م/٣٣)•

وسكرتير عام المحافظ هو أمين المجلس •

يجتمع مرة كل شهر على الاقل فى المكان الذى تحدده•وله اختصاصات هى : متابعة الاعمال ، اعداد مشروع الموازنة ـــ معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية لوضع قرار المجلس الشعبى على التنفيذ ـــ وضع القواعد التنظيمية للاجهزة الادارية للتنفيذ ـــ ووضع القواعد العـــامة لادارة واستئجار الاراضى ـــ والقواعد الخاصة بمشروعات الاسكان ـــ وادارة الاراضى •

اختصاصات المجلس التنفيذى للمحافظة :

يختص المجلس التنفيذى للمحافظة طبقا لما نص عليه القانون رقـــم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، ١٦٨ لســنة ١٩٨١ بما يلى :

أ) متابعة الاعمال التى تتولاهـا الاجهزة التنفيذية للمحـافظة وتحسين مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة ٠

ب) اعداد مشروع موازنة المحـافظة واقتراح توزيع الاعتمـادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ على الوحدات المحلية ٠

جـ) معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصـادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ ٠

د) وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهـزة الاداريه والتنفيذية بالمحافظة ٠

هـ) وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى بالمحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها ٠

و) وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى ٠

ز) دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والادرية والقانونية ٠

ح) دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة ٠

الفصل السابع

الموارد والاستخدامات المالية

لوحـــدات الحكم المحلى المصرى

الموارد المالية للمحافظات :

ولكى تتحقق للمحافظات — فى ظل نظام الحـــكم المحلى — امكانات التطور وتحسين الخدمات ، والارتفاع بمستوى الاداء الحكومى• عملت الدولة على اعطاء المحافظات قدرا ملائما من الموارد المالية التى تيسر عليها تحقيق أهدافها الاقليمية ، والمشروعات الانتاجية والتنمية الذاتية•

وتتلخص هذه الموارد المالية فى نوعين اثنين :

— موارد مشتركة مع سائر محافظات الجمهورية •

— موارد خاصة بكل محافظة على حدة •

ويتميز كل نوع من هذه الموارد عن الاخر بنوعية خاصة • ويتكـــون كل منها من عناصر مالية محددة طبقا للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته وكذلك باعتبار هذه الموارد هى الاساس فى اعداد الموازنة العامة للمحافظة التى تشمل الايرادات والمصروفات مقسمة على حسب الابواب الاربعة للموازنة • أى أن المحافظة لها مواردها واستخداماتها التى تتخذ طبقـــا للاصول المالية وحسب ما يحدده القانون • ونستعرض كل نوع من هذه الموارد والاستخدامات على حدة •

أولا ــ الموارد المشتركة مع سائر محافظات الجمهورية :

١ ــ وتتكون هذه الموارد فى الضريبة الاضافية على الصـــادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ــ وتختص المحافظة بنصف الحصيــلة ويودع النصف الاخر فى رصيد الموارد المشتركة لجميع المحافظات •

٢ ــ نصيب المحافظة من الضريبة الاضــــافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الارباح التجارية والصناعية • ويختص كل محــافظة نصف حصيلتها أيضا ويودع النصف الاخر فى رصيد الموارد المشتركة •

وفى حالة اختلاف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى ، أى كانت المنشأة المحلية فرع من منشأة مركزهـــا الرئيسى فى مكان آخر • اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن بها مركــز النشاط الفعلى بنصف الحصيلة ويودع النصف الاخر فى رصيـــد الموارد المشتركة •

وتجمع هذه الانصبة من جميع المحافظات ، وتمثل فى مجموعها الموارد المشتركة التى تستفيد منها جميع المحافظات طبقا لقواعد محددة بقرار وزارى •

ثانيـــا : الموارد الخاصة بكل محافظة :

تتكون هذه الموارد من عدة مصادر حددها القانون على سبيل الحصر وهى :

أ) ربع الحصيلة الاصلية المقررة على الاطيان الكائنة بدائرة المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الاطيان فى المحـــافظة ذاتهـــا •

ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص لها فى دائرة المحافظة •

ج) حصيلة استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التى تقــوم بادارتها •

د) الضرائب والرسوم الاخرى ذات الطابع المحلى التى تفــرض لصالح المحافظة •

هـ) الاعانات الحكومية التى تحصل عليها المحــافظة من الحــكومة المركزية •

و) التبرعات والهبات والوصايا التى ترد من الافراد أو الجماعات أو الهيئات المحلية أو المصرية بصفة عامة • وبشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية •

ثالثــا ــ موارد الحساب الخاص بأغراض استصلاح الاراضى :

كما سبق أن ذكرنا عن قواعد التصرف فى الاراضى الواقعة فى نطاق المحافظة • رؤى أن ينشأ فى كل محافظة حساب خاص لاغراض استصلاح الاراضى على مستوى المحافظة • وتتكون موارده من حصيلة التصرف فى الاراضى الزراعية والمستصلحة والتى تقع فى المحافظة أو فى زمامها وفى حدود (٢ كيلو) من حدودها حسب ما يقرره القانون وتمثل هذه الموارد المالية مصدرا هاما من مصادر الاموال لكل محافظة ، ولها أن تتوسع فيها فى حــدود المساحة المتاحة لها ، وفى ضــوء الخطــة المعتمدة للتوسع فى الاراضى الزراعية •

رابعا ـ موارد الحساب الخاص بتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظة :

وحيث أن الدولة تهتم كثيرا فى السنوات الاخيرة بمشكلة الاسكان ومحاولة ايجاد الحلول الملائمة لها • مع التركيز على مشروعات الإسكان الاقتصادى فى المحافظات • فلقد سارع المشرع بتخصيص حساب لتمويل هذه المشروعات ووضع موارده المختلفة تحت تصرف المحافظات • ولهذا نجد أن موارد هذا الحساب تتلخص فيما يلى :

ـ حصيلة التصرف فى الاراضى المعدة للبناء التى تدخل فى حدود زمام المحافظة وملكيتها العامة •

ـ حصيلة الاكتتاب فى سندات الاسكان التى نص عليها القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ • الخاص بانشاء صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادى •

ـ حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الاعفاء من قيود الارتفاع فى البناء •

ـ حصيلة الضريبة على الاراضى الفضاء • (قانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨) •

ـ المبالغ المخصصة لاغراض الاسكان الاقتصادى طبقا للاتفاقيات الدولية •

ـ حصيلة الايجارات وأقساط التمليك لوحدات المساكن المملوكة للمحافظة •

ـ القروض والاعانات والتبرعات والهبات والوصايا •

ـ حصيلة استثمار هذه الموارد ، قيمة ايجـار المساكن التعويضية التى أقيمت فى محافظات القناة •

ـ حصيلة الغرامات على مخالفة اشتراطات البناء بالمحافظة (ق١٠٦ لسنة ١٩٧٦) •

خامسا ـ موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بكل محافظة :

وتتكون هذه الموارد مما يلى :

١ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحسـاب •

٢ ـ أرباح المشروعات الانتاجية التى يمولها هذا الحساب •

٣ ـ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق عليها المجلس الشعبى المحلى لضمها لهذا الحساب •

٤ ـ ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة العامة للمحافظة •

وليس المقصود بالرسوم التى يفرضها المجـلس الشعبى المحلى أن يقوم كل مجلس بتحديد رسوم متعددة ، وفى غـير ما هـو متعلق بهذه الخدمات ، أو فرض رسوم كبيرة بهدف زيادة الحصيلة ، وتضخيم موارد الحساب ، ولكن المقصود بذلك أن تكون تلك الرسوم فى حدود المفروض له دون مبالغة أو استغلال •

الاستخدامات :

ونعنى بالاستخدامات ــ نواحى الانفاق التى تقوم بها كل محافظة لمواردها المالية المتاحة • وتوجيهها نحو بناء المحافظة وتطــوير خدماتها وزيادة المشروعات الانتاجية فيها •

وكانت الشكوى فى السنوات السابقة عن عام ١٩٧٩ تتركز فى قــلة الموارد المالية فى المحافظات ، وعــدم اتاحة الفرص لاستخدامات أفضل للاموال ولهذا رأى الشارع أن يحدد أوجه الانفاق على الوجه التالى :

١ ــ بالنسبة للموارد المشتركة يصـــــدر بطريقة توزيعها قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى • وتحصل كل محافظة على قدر معين من هذه الحصيلة •

٢ ــ يتولى المجلس الشعبى المحلى بالمحافظة توزيع جزء من موارده التى يتحصل عليها من الموارد الخاصة بالمحــافظة واذا كان المشرع لم يحدد مقدار هذا الجزء بل ترك النسبة الملائمة لتقدير المجلس الشعبى المحلى فى حدود اختصاصه ، وطبقا لتقديراته للظروف التى يراها فى كل وحدة من وحدات المحافظة ، وحسب تقديره لاحتياجات كل وحدة منها على حدة •

ــ حصيلة الموارد من الحســاب الخــاص بالاستصلاح والحساب الخاص بتمويل مشروعات الاسكان الاقتصــادى بالمحــافظة وهى موارد ذاتية للمحافظة تستخدم فى الاغراض المحددة لها • ويرحل الفائض فى الحسابين فى نهاية السنة المالية الى موازنة السنة التالية • وتحدد قواعد الصرف بقرار من مجلس الوزراء • كما يحدد بالاتفاق مع وزير الاقتصاد نسبة مساهمة شركات التأمين فى سندات الاسكان •

– يحدد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أغراض انفـاق مـوارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة فى الاغراض التالية :

أ) تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية فى اطار الخطة العامة للدولة .

ب) استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة للدولة التى لاتكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها .

جـ) فى انشاء مشروعات جديدة تعتمد على الجهود الذاتية .

د) فى رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

هـ) الصرف فى الخدمات العامة الحيوية والعاجلة فى نطاق المحافظة .

على أن يصدر المحافظ قرارا بتنظيم هذا الحساب واستخـداماته المختلفة وتعتبر أموال حساب المشروعات الانتاجية والخدمات المحـلية من الاموال العامة وبصفة خاصة فى تطبيق قـانون العقوبات فيما يتعلق بالتحصيل والصرف والرقابة على أوجه الانفاق .

ولا يؤول فائض حساب المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية الى الخزانة العـامة .

وبعد استعراضنا لكافة أوجه الانفاق والاستخدامات العامة المختلفة للموارد المالية المتاحة لوحدات الحكم المحلى . يجب أن نلاحظ أن هذه الوحدات تبدأ من ديوان المحافظة ثم مجالس المدن ، والمراكز والاحياء ، والقرى . والمفروض أن الاموال المتاحة للمحافظة لا يقتصر انفاقها على المرتبات ، وعلى أتعاب أعضاء المجالس أو أوجه الانفاق الاخرى البعيدة عن الخدمات المباشرة للجماهير .

ومن المتوقع أن يأخذ هذا الاتجاه فى الانخفاض التدريجى كلما تبلورت المهام والجهود المحلية ، وزيادة الاهتمام بين القيادات المحلية فى الانفاق على الخدمات المحلية ، وفى تبسيط الاجراءا تـوتحسين مستوى الاداء بصفة عامة •

واذا انتقلنا الى مقارنة هذا الاتجاه بما هو قائم فعلا بالنسبة للانفاق على العمالة المحلية فى «مصر» • سنجد أن هناك تدهور ملحوظ فى مستويات الانجاز بالمحليات يرجع ــ فى الغالب ــ الى سوء ادارة العمالة • ويرى البعض أن السبب فى هذا الفعل الادارى هو سوء العلاقات الشخصية بين العاملين أو نقص القدرات القيادية للمشرفين والرؤساء ، وانخفاض الاجور والحوافز المادية للعمل فى المحليات[١] •

ومن الاحصاءات عن قيمة الانفاق فى الاجور (فقط) للعاملين فى المحليات على مدى السنوات ١٩٧٧ ــ ١٩٨٠ نجد أنه على التوالى :

سنة	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
اجمالى الاجور	٣٤٣ مليون	٤١٥ر٢	٥٢٩ر٢	٥٩١ر٧
اجمالى الانفاق العام المحلى	٤٥٣ر١ مليون	٥٦٧ر١	٧١٥ر١	٩٧٩ر٧
نسبة الاجور الى الانفاق العام	٧٥ر٧٪	٧٣ر٢٪	٧٤ر١٪	٦٠ر٣٪[٢]

---

(١) دكتور / ابراهيم عباس عمر : بحث العمالة فى المحليات •
المجالس القومية المتخصصة • سنة ١٩٨١ •
(٢) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء • كتاب الاحصاء السنوى يوليو سنة ١٩٨٠ •

وبالمقارنة بين اجمالى الاجور الى اجمالى الانفاق العام فى المحليات نجد أن النسبة مرتفعة نسبيا وتزيد عن الثلثين (كما هو الحال) فى المملكة المتحدة مثلا)• ولكن الملاحظ أن النسبة أخذت فى الانخفـــاض فى عـــام ١٩٨٠ حيث وصلت الى ٦٠٫٣٪ وهذا يؤكد الاتجاه الذى سبق أن ذكرناه عن الانخفاض التدريجى لاوجه الانفاق فى الاجور ، وزيادته للانفاق فى مختلف الخدمات الاخرى اللازمة للمحليات •

الفصل الثامن

العلاقة بين الاجهزة المركزية ووحدات الحكم المحلى

يوجد فى مصر العديد من الاجهزة المركزية . والمقصود بالاجهزة المركزية . تلك الاجهزة التى تتبع رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء أو مجلس الشعب ، ومقرها العاصمة ولها اختصاصات أو مهام رقابية محددة على مختلف منظمات الدولة سواء كانت مركزية أو محلية .ولعل أبرز هذه الاجهزة :

— الجهاز المركزى للمحاسبات .

— الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء .

— الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

والجهاز المركزى للمحاسبات هو جهاز رقابى تابع لمجلس الشعب تتركز اختصاصاته فى مراقبة ومراجعة التصرفات المالية لمختلف منظمات الدولة ، وكتابة التقارير المالية عنها . واقرار أى مخالفات مالية سواء لنموازنة العامة ، أو التأشيرات المالية عليها ، أو مخالفة التعليمات المالية والقوانين المختلفة المتصلة بالمركز المالى للمنظمة . وتعرف ملاحظات مندوبى الجهاز المركزى للمحاسبات بالمناقصات ، وهذه بدورها تراقب عمل منظمات الحكم المحلى بمختلف أنواعها .

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء :

وهو الجهاز الحكومى المسئول عن البيانات والاحصاءات المتعـلقة بمختلف منظمات الدولة ، سواء كانت وزارات أو وحدات قطاع عـام ، أو وحدات الحكم المحلى .

ويضع الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، قواعد معينة فى جمـع البيانات وتداولها ، ويحظر البعض منها التى تتعـلق بالامن أو المصالح القـومية .

وهذا يتبع وزارة التخطيط . ولهذا نجده يجمع البيانات عن الخطط والانجازات فى شكل نماذج احصائية معينة دورية .ولقد كان لهذا الجهاز سلطات واسعة فى فترة الستينات باعتبار أن التعبئة العامة من الاعمال القومية التى يجب أن تتميز بالسرية التامة ، وخـاصة ما يتعلق منها بالقوات المسلحة والمجهود الحربى فى زمن الحرب .

ويقوم الجهاز ـ فى السنوات الاخيرة ـ بتطـوير نفسـه وبادخال الاساليب الحـديثة فى جمـع البيانات وتخزينها والاستخدام الواسع للحاسبات الالكترونية ، ومعالجتها ، وتحليلها ، واستنباط النتائج منها . وعلاقته بوحدات الحكم المحلى تبرز فى أداء دوره كجهاز الدولة فى جمع البيانات ، وحصر الموارد ، واجراء التعدادات عن المحافظـات وفروعها المختلفـة .

الجهاز المركزى التنظيم والادارة :

وهو الجهاز المسئول عن تنظيم وترتيب وتدريب وتخطيط القـوى العاملة من موظفى الدولة . سواء من كان منهم فى العاصمة أو المحافظات أو أى هيئة عامة .

أى أن هذا الجهاز هو الجهاز المختص بشئون الوظيفة العامة ، شأنه فى ذلك شأن أى جهاز مركزى قائم فى الدول المتقـــدمة أو غيرها ، وان كانت مهمته الرئيسية هى تقديم المشورة والمعونة الفنية •

وتعتبر «الاجهزة المركزية للوظيفة العامة» فى كثير من الدول ســـواء المتقدمة أو النامية بصفة عامة ، والدول العربية بصفة خاصة ذات أهمية بارزة فى أداء الوظائف العامة ، ومستوى تقديم الخدمات العامة للجماهير •

ذلك لان هذه الاجهزة المركزية ــ مهما اختلف الشكل الذى تكون عليه من النـــاحية التنظيمية ــ هى المسئولة عن الاشراف عــلى كل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية والموظفـــين العموميين فى جميـــع وحدات الجهاز الادارى للدولة •

وتعتبر وحدات الحكم المحلى من أكبر القطاعات فى الجهاز الادارى للدولة خاصة وأن فى «مصر» الان ستة وعشرون محافظة• مابين محافظة حضرية ومحافظة نائية أو صحراوية • ويبلغ عدد العـــاملين فى مختلف وحدات الحكم المحلى ١١١٨٧٠٠ فى سنة ١٩٨٠ • وكان فى عام ١٩٧٧ ٨٩٥٣٠٠ أى بزيادة قدرها٢٢٣٤٠٠ فرد فىخلال ثلاث سنوات تقريبا[1] •

وبلغ عدد العاملين فى مديريات الخدمات وحـــــدها فى سنة ١٩٨٠ ٨٥٢٠٠٠ وكانت فى سنة ١٩٧٧ ٦٨١٠٠٠ • أى بزيادة قدرها ١٧١٠٠٠ فى خلال ثلاث سنوات

---

(١) كتاب الاحصاء السنوى • الجهاز المركـزى للتعبئة العامة والاحصـــاء يوليو سنة ١٩٨٠ •

واذا علمنا أن قيمة الاجور للعاملين فى وحدات الحكم المحلى وصلت الى ٥١٩٫٧ مليون جنيه سنويا • فى عام ١٩٨٠ • (باب أول من الموازنة العامة للدولة)•

وهذا معناه أن عدد العاملين فى وحدات الحكم المحلى تغطى جـزءا كبيرا من أنشطة الادارة العامة فى الجهاز الادارى للدولة ، وتتنوع فيها المهام ، وتعدد المسئوليات ، وتزداد تدريجيا مع مرور الوقت ، وزيادة جهود التنمية الادارية بالبلاد [1] •

١ ــ **قانون أساسى عام للوظيفة العامة** ، ينظم كافة شئونها ويحدد العلاقة بين الادارة العامة ــ فى أى موقع ــ وبين موظفيها العموميين • ويوضح أهم الحقوق والواجبات التى يتمتع بها هؤلاء الموظفين • وقـد مرت «مصر» بعدة قوانين للعاملين بالدولة كان أولها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٤ وكان آخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • بخلاف عـدد آخر من القوانين المتعلقة بشئون الوظائف العامة •

٢ ــ **جهاز مركزى للوظيفة العـامة** يتولى الاشراف على مختلف وحدات الادارة العامة ، ومراقبة تطبيقها لذلك القانون مع العمل عـلى تطويره ليلائم التطور المستمر والسريع لنشاط الادارة العامة •

---

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، مركز المعلومات ، ابريل سنة ١٩٨١

لهذا برزت أهمية وجود جهاز مركزى للوظيفة العــامة ، وسمى فى «مصر» بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة[1].

---

(١) صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وعلى أن يتضمن نشاط الجهاز ما كان يقوم به ديوان الموظفين فى ذلك الوقت • أضاف اليه اختصاصات أخرى مثل التدريب وتخطيط القــوى العاملة •

وكان الجهاز ــ فى بداية ظهوره ــ يشرف على الرقابة الادارية وعلى النيابة الادارية ، ومعهد الادارة العامة ، والمعهد القومى للادارة العليا ، الا أنه بعد ذلك اقتصر عمله على الجهــــاز الادارى للدولة والمحافظــــات فقط • ولا يباشر أية اختصاصات رقابية على القطاع العام ، الا فى القليل النادر • ويوجد بالجهاز المركزى ادارة مركزية متخصصة فى أعمال المحليات وهى مركز العمليات الخاصة التى يتمثل جل نشاطها فى مختلف الوحدات التابعة للحكم المحلى فى مصر •

الفصل التاسع

أساليب ادارة وحدات الحكم المحــلى التابعة المحافظات

لقد مرت وحدات الحكم المحلى فى «مصر» بعدة أشكال كما سبق وأن ذكرنا فى الفصل الاول من هذا الكتاب •

وكان آخر هذه الاشكال ما نص عليه قانون الحكم المحلى فى مصر رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته السابق ذكرها •

وتتمثل وحدات الحكم المحلى التابعة للمحافظات فى مصر — فى عدة أنواع هى :

— المراكـــــز •

— المـــــدن •

— الاحيـــــاء •

— القـــــرى •

والواقع العملى أن أساليب الادارة تختلف بالنسبة لكل نوع من هذه الوحدات حسب حجمها واختلاف موقعها الجغرافى فى محــافظة حضرية أو ريفية • لانعادة ما نجـــد أن المجالس الشعبية المحلية تلعب دورا

أساسيا فى هـذه الادارة ، بل ونجـــدها ــ لسلطاتها التى نص عليها القانون ــ تتدخل فى كثير من شئون الادارة التنفيذية وتحاول أن تسيرها حسب وجهات نظرها ، ولكن يتوقف ذلك على قـوة شخصية المحـافظ ومساعديه •

ويظهر الاختلاف فى أسلوب ادارة كل من هذه الوحدات فى أننا عادة لا نجد مراكز فى داخل المدن الكبيرة ، والتى تتمثل كل مدينة منهـا فى محافظة معينة • مثل مدينة القاهرة وتمثلها محافظة القاهرة ، ومدينـة الاسـكندرية وتمثلها محـافظة الاسكندرية ، ومدينـة السويس وتمثلها محافظة السويس ، ومدينة بورسعيد وتمثلها محافظة بورسعيد • ولكن سنلاحظ أن التقسيمات الادارية فى داخل هذه المدن هى الاقسام•والتى تتمثل فى أقسام الشرطة المختلفة • وهذه عادة ما تكون تقسيمات للاحياء• أى أن الحى قد يحوى قسم أو أكثر من أقسام الشرطة •

كما سيلاحظ أن المراكز موجودة بالاكثر فى المحافظات الريفية ، وذلك لوجود هذا التقسيم من القوانين السـابقة • وعلى اعتبار أن كل مركز يتبعه عدد من القرى والعزب ، أى التى تقع فى نفس الموقع الجغـرافى للمركز •

أولا ــ بعض المشاكل العامة فى وحدات الحكم المحلى بمصر :

واذا تطرقنا الى طبيعة أسلوب الادارة فى كل وحدة من وحدات الحكم المحلى فى مصر • فسنجد أن نوعية المشاكل والموضوعات التى تمثل الحجم الاكبر من جهود رجال الادارة المحليين ــ تقسم عادة بطبيعة الاقليم ونوعية الانشطة الموجـودة فيه ، ما اذا كان أغلبية النشـاط زراعى أو صناعى أو خدمات عامة •

فعلى سبيل المثال — فى المحافظات الحضرية نجد من أهم المشاكل التى تواجه الادارة المحلية ، مشكلة الصرف الصحى أو مشكلة المرور أو مشكلة الاسكان ، أو مشكلة المياه،وحوادث قطع مواسير المياه ومشاكل الكهرباء وانقطاع التيار الكهربائى ، مشاكل التليفونات ، وزيادة الطلب على تركيب التليفونات والشكوى المستمرة من المواطنين لعدم حصولهم على الخدمات • وكذلك سنجد مشاكل قل ما نجدها فى وحدات محلية أخرى ، مثل مشكلة الاسكان الشعبى والايواء لمن تهدمت منازلهم وهذه المشكلة نشأت لان المدن القديمة بها مساحات كبيرة من المساكن الشعبية القديمة ، أو الاماكن القديمة البناء واستنفذت مدة اهلاكها من سنوات طويلة مضت • فالتهدم والسقوط لبعض المبانى أصبحت مشكلة ضاغطة ومتكررة فى مدينة القاهرة ومدينة الاسكندرية مثلا •

ومن المشاكل الهامة — أيضا — التى تميزت بها بعض وحدات الحكم المحلى — مشكلة التضخم السكانى فى بعض المدن حتى أصبحت هذه المشكلة من العيوب الخطيرة فى المدينة المصرية بصفة عامة • والسبب المباشر لهذه المشكلة هو أن المدن الكبيرة كانت فى سنوات الخمسينات والستينات تلقى كل اهتمام الادارة ، وتعطى لها الاعتمادات الكبيرة ، والخدمات بلا حساب وتترك المدن الاخرى فى باقى المحافظات ، أو الوحدات الاخرى من الحكم المحلى بدون اعطائها نفس الرعاية من الدولة وكان من مؤدى ذلك أن زادت الهجرة من الريف الى المدن ، وأصبح كل مواطن يتعلم لا يرض بالبقاء فى قريته أو مركزه ، ويتجه مباشرة الى المدينة ليعمل بها ويكون أسرة ، والاسرة تكبر وتظهر مشاكل أخرى ناتجة عن مشكلة الجذب الحضارى لابناء الريف ، وبالتالى تزداد مشكلة التضخم السكانى فى المدن الكبيرة • وعدم السعى الى علاج هذه المشكلة سيزيدها تفاقما يوم بعد يوم •

وربما قلنا فى العديد من المناسبات والاجتماعات أن عـلاج مشكلة التضخم السكانى فى المدن الكبيرة (بمصر) لا يتأتى الا بالاهتمام بالمدن الصغيرة والريف المصرى وتحويله الى مناطق جذب عكسى ، بل ومحاولة جعل الحياة فى المناطق الريفية أكثر جذبا للسكان • اذ على الاقل توفير الخدمات الحضارية فى داخل هذه المناطق حتى لا يتركها أهلها ويتجهون الى المدن الكبيرة •

أضف الى ذلك — أن ادخال الخدمات العامة الى هذه المناطق مثل انشاء الطرق والمدارس ، والبنوك والمبانى الحديثة سيساعد أن يكـون الجذب الى داخل المحافظات وليس الى خارجها فى محافظات أخـرى تضخمت وأصبحت تمثل عبئا على الادارة المحلية •

واذا رجعنا الى جهود مجلس الانتاج القومى الذى عقد فى أواخر الخمسينات ، وكانت من مهامه وضع خطة قومية للتنمية الاقتصـادية والاجتماعية فى مصر • سنجد أن من أوائل بنود الخطـة الضخمة التى وضعها هذا المجـلس كان التوسع فى انشـاء شبكة الطـرق فى مختلف المحافظات على اعتبـار أن معظم الـدول التى ارادت التنمية الحقيقية والشاملة كانت تبدأ بتقديم الخدمات العامة والمرافق الى المنـاطق التى تحتاجها أو تجد نقصا فيها • لان وجود هذه الطرق يعطى بالضرورة ربط الريف بالمدينة أو تهيئة الفرص الاستثمارية المختلفة فى الريف حتى ينمو ويتطور كما يجب أن يكون التطور •

ومن الخطوات الهامة التى اتخذب فى السنوات الاخـيرة — والتى بدأ أثرها يتضح فى بعض المحافظات مثل انشاء جامعات اقليمية فى بعض

المحافظات • والمفروض أن أبناء المنطقة الجغرافية من الحاصلين علـى الشهادة الثانوية يتجهون الى هذه الجامعـات الاقليمية ويفضلونها عن غيرها من الجامعات ، ولاشك أن هذه الجامعات ستقوم بتحويل الحيـاة فى هذه المناطق الى شكل حضارى أكثر تقدما •

ولكن مازالت هناك عدة مشاكل — مثل مشكلة نقص أعضـاء هيئـة التدريس وأغلبية العاملين فى التدريس بهذه الجامعات من جامعات كبيرة موجودة فى المدن الكبيرة • وأن بعض هذه الجامعات مازالت لم تتطـور بالشكل المطلوب منها • كذلك يلاحظ أن الكثير من خريجى هذه الجامعات لا يجدون أعمالا لهم فى محافظتهم ويتجهون أيضا الى المـدن الكبيرة • وبهذا ستفقد هذه الوحدات المحلية مزايا وجود جامعات بها ، لانها بهذا النمو تصبح معامل تفريخ لخريجى الجامعات الذين يتجهون أيضـا الى المدن الكبيرة •

ومثل هذه المشاكل تحتاج من المسئولين الى جهد ووعى فى معـالجة هذه المشاكل حتى لا تصبح الادارة المحلية مجرد نصوص فى قانون قابل للتغير من وقت لاخر • وبأسرع مما يتوقعه الكثيرون •

ومن المشاكل المتميزة — مثلا — للمحافظات الريفية أن غالبية هـذه المشاكل تتركز فى الرى والمحـاصيل والتقـاوى والبذور ، والجمعيات الزراعية وبنوك القرى ، وكثرة المديونيات على الفـلاحين ، ومحـاولة البعض من أعضاء المجالس الشعبية المحلية لهذه النوعية من المشاكل فى جذب أنظار الناخبين ، أو الاستغلال لصالح بعض الفئات على حسـاب فئات أخرى غير متعلمة ، ولا يمكنها أن تحافظ على مصالحها وحقوقها •

ومن الأمور المهملة فى الفترة السابقة ومازالت حتى الان عدم اهتمام الدولة بتنمية الصناعات الريفية والصغيرة فى القرى المصرية •

ومن العجيب — أيضا — أن أصبحت كثير من القرى المنتجة لمختلف أنواع السلع الضرورية للاستهلاك اليومى • (مثل البيض والدجاج والجبن والمشغولات اليدوية) الى مستهلكين لهذه السلع بل وينتظرون وصولها اليهم من المدينة • والخطأ الذى حدث فى ذلك التحول أن الفلاح المنتج فى الحقل والقرية أصبح مستهلكا عاديا ينتظر السلع الاساسية حتى تصله الى فرع الجمعية الاستهلاكية •

ولكن من الممكن أن يعاد النظر فى سياسة التنمية الاقتصادية كلها ، وبحيث تكون شاملة ، وموزعة على حسب الظروف البيئية والاحتياجات الاساسية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حقيقية لجميع المحافظات وهذا ما يمكن أن تقوم به وحدات الحكم المحلى متى أخذت موقفا أكثر موضوعية وفاعلية •

ثانيا : ادارة المراكز

وحيث أغلبية المراكز تتواجد فى المحافظات الريفية ، لان المحافظات الحضرية — فى مصر — هى مدن كاملة مثل محافظة القاهرة ، ومحافظة الاسكندرية ، ومحافظة السويس ، أما محافظة الجيزة فهى تتكون من مدينة الجيزة وعدة مراكز •

ولقد كانت المراكز فى السنوات السابقة على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى ٤٣ لسنة ١٩٧٩ • مجرد مراكز ادارية تابعة

للشرطة أو لوزارة الداخلية • ومهمتها الاساسية حفظ الامن وتعقب المجرمين والهاربين من وجه العدالة • وأما الان فأصبح الدور مختلف نسبيا لاعتبار أن المركز يتبعه عدد من القرى والعزب والنجوع• وتقع عليه مسئولية ادارة هذه المنطقة وتقديم الخدمات العامة على مستوى المركز وهذا قد لا يكون — فى الواقع — محققا بنفس الدرجة التى نص عليها القانون ، أو تخيلها المشرع عندما نص على أن يكون للمركز ادارة محلية لها نفس الصلاحيات التى اشترطها فى الادارة المحلية للمدينة أو الحى •

ولكن — فى اعتقادى — أن الممارسة والتعديل الى الاصلح قد يساعد فى تحويل أسلوب الادارة فى المراكز لتصبح أكثر فاعلية وقدرة على الخدمة الاقليمية ، وتبتعد تدريجيا عن أن تكون مجرد توابع لتشكيل أكبر مثل المحافظة يسيطر عليها ، ويفرض سلطاته التى يفترض فيها اللامركزية ولكنها أصبحت مركزية اقليمية من نوع آخر قد لا يخدم سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المراكز •

وفيما يلى نستعرض دور مكونات الادارة المحلية فى المراكز :

١ — دور المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

فى ادارة المراكز :

يعتبر المجلس الشعبى المحلى للمركز أحد المكونات الرئيسية فى هيكل نظام الادارة المحلية المصرية • ولقد تناول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته • وذكر هذه المجالس الشعبية المحلية للمراكز فى الباب الثالث تحت عنوان المراكز ، ويعنى بها المراكز بالمحافظات المختلفة بجمهورية مصر العربية •

ومن المعروف لدى الكثيرين من المقيمين فى الريف المصرى كيف أن المركز كانت له مكانة كبيرة فى ادارة شئون المحافظات • حيث كان مأمور المركز (وهو رجل من رجال الشرطة) له كلمة ونفـــوذ كبيرة وعلى جميع العمد المعينين على قـــرى المركـــز ، تنفيذ أوامـــره وتعليمـــاته • وكان مأمور المركز مسئول مسئولية كاملة عن الامن داخل كردون المركز ، وله حق تحريك رجال الامن الى أى موقع أو قرية • خاصة فى حالة الشغب أو الاضطرابات بما فى ذلك استدعاء رجال الهجانة من راكبى الجمـــال والخيول • وكانت مديريات الامن ممثلة فى المديرية طبقا للنظام القديم للحكم المحلى من توابع وزارة الداخـــلية • وتشكل المراكز الوحـــدات الاساسية للمديرية ولم يكن لهذه المراكز مجالس شعبية من قبل •

وباستحداث هذا الشكل أصبح المجلس الشعبى المحلى يلعب دورا فى رعاية مصالح المواطنين ، وتحديد المطالب الاقتصادية والاجتماعية لسكان المراكز واتخاذ القرارات اللازمة لادارة شئون المرافق بها •

٢ ــ تشكيل المجلس الشعبى المحلى للمركز :

يتم تشكيل المجـــلس الشعبى المحـــلى للمركـــز من أعضاء منتخبون بالانتخاب المباشر من الرجال والنساء • وتمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء منهم واحدة على الاقل من النساء • وتمثل باقى الوحدات المحلية الواقعة فى نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة بينهم عضوا على الاقل من النساء •

فاذا فرضنا أن المركز يتكون من مدينة وست قرى ــ فيكـــون عـــدد الاعضاء عشرة عن المدينة ، وستة وثلاثون عن القرى ، منهم سبعة على الاقل من النساء • مع ملاحظة أن المجلس الشعبى المحـــلى نصفه على الاقل من العمال والفلاحين أسوة بما هو متبع فى أى تنظيمات شعبية •

٣ ــ رئاسة المجلس :

ينتخب المجلس فى أول جلسة له فى دور انعقاده العادى رئيسا ووكيل واحد على أن يكون أحدهما على الاقل من العمال والفلاحين (أى الرئيس أو الوكيل) ويحل الوكيل محل الرئيس فى غيابه • واذا غاب الاثنين فيكون الرئاسة لاكبر الاعضاء سنا • واذا خــلا أحد المركزين انتخب من بين أعضائه من يحل محل الغائب اذا كان الرئيس أو الوكيل حتى نهاية دورة الانعقــاد •

٤ ــ اختصاص المجلس الشعبى المحلى للمركز :

يختص المجلس الشعبى المحلى للمركز بالاشراف والرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز ، وذلك فى نطاق السياسة العامة للمحافظة • وله أن يصدق على قراراتها فى الحدود المخولة لها فى اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ويتــولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطبيعة المحلية التى تخدم أكثر من وحدة محلية داخل نطاق المركز فى حدود القوانين واللوائح السايرة ، كما حدد المشرع اختصاص هذه المراكز على سبيل الحصر فيما يلى :

ــ اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ، ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى فى نهاية السنة •

ــ تحديد واقرار خطــة المشاركة الشعبية بالجهــود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها •

ــ اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز •

– تحديد واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها طبقا للقانون •

– الموافقـة على القـواعد العامة للتنظيم بكامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات لضمان الانضباط ورفع المعاناة عن الجماهير •

– الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية للمركز ورفع كفاءة العمل بها ، وتحسين مستويات الاداء كلما أمكن ذلك•

– اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية بالمركز •

ويجوز للمجلس الشعبى المحلى للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بايجار اسمى أو بأقل من الايجار الاسمى ، بغرض تحقيق نفع عام ، وذلك اذا كان التصرف لاحد الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العـامة ، أو شركات القطاع العـام ، والجمعيات والمؤسسات الخـاصة ذات النفع العـام •

كما أجاز القانون للمجلس الشعبى المحلى للمركز بالتصرف فى حدود القوانين المعمول بها وبنفس الشكل لاحد الاشخاص الاعتبارية الخاصة أو للاجانب أو لجهة أجنبية الا لغرض ذى نفع عام وبموافقة من الوزير المختص بالحكم المحلى ، فى حدود عشرين ألف جنيه فى السنة المـالية الواحدة • وبموافقة رئيس مجلس الوزراء اذا كان المشروع من ٢٠–٥٠ ألف جنيه وبموافقة مجلس الوزراء فيما زاد عن ذلك •

٥ – موارد واستخدامات المركز :

كمـا سبق أن ذكرنا الموارد والاستخـدامات فى المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ، نجد أن موارد المركز هى :

— ما يخصصه له المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد مالية.

— حصيلة استثمار أموال المركز وايرادات المرافق التى يديرها .

— الاعانة الحكومية .

— التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما يرد منها من جهة أجنبية أو شخص أجنبى .

— القروض التى يعقدها المجلس مع البنوك أو الهيئات المختلفة أو ينشىء بكل مركز حساب للخدمات والتنمية للمركز . ويصدر بتنظيم هذا الحساب قـرار من المحـافظ ، ويعتبر أمواله من الاموال العامة يسرى عليها قانون العقوبات ، ولا يؤول فائض الحساب الى الخزانة العامة .

٦ — رئيس المركز ونائبه والمأمور والسكرتير :

يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء وهو يشبه وظيفة مأمور المركز فى الوضع السابق ولكن أريد أن يرتفع بالمستوى الوظيفى لهذا الرئيس ، فكان أقصى ما يصـل انيه المأمور رتبة عميد . وهى تعادل وظيفة مدير عام فى الكادر الحكومى. ولكن أراد المشرع أن يجعل وظيفة رئيس المركز بدرجة وكيل وزارة . أيضا سلطات مالية وادارية تعادلرئيس المصلحة بالنسبة لاجهزةوموازنة المركز على حسب ما توضحه اللائحة التنفيذية .

ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المجلس وللاخـير أن يفوضه فى بعض اختصاصاته . ويحل هذا النائب محل الرئيس فى حالة غياب الرئيس والنائب يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ويباشر من

يحل محل الرئيس جميع اختصاصاته • يقسم رئيس المركز قبل تعيينه اليمين القانونية أمام المجلس الشعبى المحلى للمركز •

ويكون لكل مركز سكرتير يتولى الاشراف على الشئون الادارية •

٧ ـ مجلس تنفيذى المركز :

ويشكل المجلس التنفيذى للمركز تحت رئاسة رئيس المركز وعضوية كل من :

مديرى ادارات الخدمات والانتاج بالمركز ، ورؤساء المدن والقرى الواقعة فى نطاقه • وسكرتير المركز الذى يتولى أمانة المجلس التنفيذى والذى يجتمع مرة على الاقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده الرئيس•

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المركز فى وضع الخطط الادارية اللازمة لشئون المركز ولتنفيذ القرارات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى بالمركز •

كما يختص على سبيل الحصر بما يلى :

١ ـ تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة ادارية وفنية لمباشرة اختصاصها •

٢ ـ تقديم العون المالى للمدن والقرى التى تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها فى حدود ما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمركز•

٣ ـ تنفيذ المشروعات التى تعجز المدن والقرى عن تنفيذها •

٤ ـ دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التى تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز •

٥ ــ التنسيق بين المشروعات •

٦ ــ متابعة الاعمال التى تقوم بتنفيذها الاجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى ادائها وحسن انجاز المشروعات والخدمات •

٧ ــ وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالاجهــزة الادارية والتنفيذية بالمركز •

٨ ــ امداد مشروع الموازنة العامة للمركز •

٩ ــ دراســـة وابداء الـــرأى فى الموضوعات التى ستعرض عـــلى المجلس الشعبى المحلى •

١٠ ــ دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الانتاجية •

١١ ــ دراسة وبحث ما يحيله عليه المحافظ أو المجلس الشعبى من عمـــــل •

ثالثا : ادارة المـــــدن

لقد عرف قدماء المصريين المدن حيث كانت المدينة ذات نظــام خاص وشوارع ومبانى متميزة ومتشابهة وساحات فسيحة وأسواق ومعـــابد ومسارح وغيرها •

ولعل من أقدم المــدن المصرية مدينة «طيبة» ومدينة «منف» وكان القدماء من حكام مصر يتفاخرون بانشاء المدن واطلاق أسماء بارزة لهـــا حتى تشهد هذه المدن ــ عبر التاريخ ــ بأمجاد هؤلاء الحكام وما فعلوه من أعمال ، واصلاحات أفادت البلاد •

ولقد كانت مدينة «الأسكندرية» رمزا لحضارة قديمة فى عصر الاسكندر الاكبر ، ودولة الاغريق • ومدينة «القاهرة» التى بناها المعز لدين الله الفاطمى وظلت القاهرة منارا للحضارة الاسلامية ورمزا من رموز الفتح الاسلامى لمصر •

وفى اختيار ــ مواقع المدن ــ كان الحكام يفضلون المواقع المنبسطة والتى تمثل نقط التقاء بين عدة اتجاهات أو طرق ، حتى يكون من السهل على الناس الدخول الى هذه المدن والعيش فيها ، والتحرك منها كلما كان هنالك داع للحركة سواء للسفر أو التجارة أو غير ذلك •

وكثيرا ما كانت المدن الكبيرة وذات الموقع الاستراتيجى الهام هدفا للغزاة ، وخاصة المدن الساحلية حيث كان من السهل ــ فترة أساطيل الامبراطوريات ــ أن تتحرك أعداد كبيرة من الجنود تجاه هذه المدن الساحلية واحتلالها ، ثم الانطلاق منها الى داخل البلاد • ويشهد تاريخ مصر بالكثير من هذه الغزوات ، من أيام التتار والهكسوس والاتراك والفرنسيين والانجليز وغيرهم كثير •

وكانت بعض الدول تفضل أن تحيط مدنها بأسوار عالية حتى تمنع الغزاة من دخولها فى يسر وسهولة ، ومن أشهر تلك الاسوار سور الصين العظيم ، وسور القاهرة وغيرها الكثير من مختلف أنحاء العالم القديم وكانت مفاتيح المدينة من الهدايا التى تعطى للضيوف من الدول الصديقة حتى أصبحت رمزا يشاهد فى العصور الحديثة •

كما وأن هناك اهتمام خاص فى السنوات الخمسين الاخيرة بانشاء

المدن واختيار مواقعها • وهناك تخصصات بدأت تظهر فى الدراسات الهندسية وتتعلق بانشاء المدن وتخطيطها • وهى من التخصصات الدقيقة والصعبة ، وقليل من العلماء الذى يتخصص فيها •

ولقد ظهرت اتجاهات عمرانية جديدة فى كثير من الدول لانشاء مدن جديدة تشتمل على أحدث ما فكر فيه العلماء والمبتكرين ، ومن أمثلة ذلك مدينة «أرجنتينا» فى الارجنتين ، ومدينة «نيودلهى» فى الهند ، والمدن الجديدة التى أنشأتها مصر ، مثل«العاشر من رمضان»، مدينة «١٥ مايو» ومدينة «٦ أكتوبر» وغيرها من المدن •

ويرتبط انشاء المدن بسياسة الدولة واتجاهاتها للتوسع العمرانى وزيادة الرقعة الاسكانية ، بحيث يتوافر للمواطنين مساكن حديثة ومرافق عديدة وشوارع أكثر اتساعا تتفق مع أحدث ما اتجه اليه علم تخطيط المدن •

ولهذا نجد أن المدينة تتسع لاعداد كبيرة من السكان ، ويلزمها العديد من الخدمات العامة ، والانشاءات والكبارى ، ودور اللهو ، والسينما والمسارح ، والمدارس والاسواق ، والساحات والحدائق والمبانى الحكومية وغيرها • مما يفرض على رجال الادارة المحلية أعباء غير عادية حتى يحققوا للمدينة مظهرا لائقا ، وخدمات ذات كفاءة عالية •

ولقد صدرا أخيرا قانون للتخطيط العمرانى الذى يستهدف وضع القواعد والضوابط التى تحكم انشاء المدن وتوفير المرافق والخدمات اللازمة لها •

وكانت الولايات المتحدة الامريكية تنشىء المدن طبقا للظروف البيئية

التى تفرضها الجماعات المهاجرة اليها ، وطبقا لتوافر الموارد الطبيعية بها وتطورت هذه المدن واتسعت حتى أصبحت مدن كبيرة ومعروفة ، مثل مدينة «نيويورك» ومدينة «واشنطن» ، ومدينة «تكساس» وغيرها من المدن المعروفة ، كما ظهرت دراسات سيكولوجية لادارة المدن •

١ ـ المدينة كعاصمة :

وعادة ما تختار الدول احدى مدنها المتميزة بجو ملائم أو ذات موقع متوسط بالنسبة للبلاد ، لكى تختارها عاصمة لها •

وتتميز المدن عواصم الدول بتمركز أبنية الحكومة ومرافقها الرئيسية بها وهذا يساعد على سرعة اتساعها ، وتضخم عدد سكانها •

وعادة ما نشاهد فى الدول النامية ـ اهتمام الدولة والحكومة بالعواصم أكثر من غيرها ، وبذل الكثير من الجهود لتجميلها ، وانشاء أكبر العمارات بها • وهذا قد يخلق لها بعض من **مشاكل التضخم أو اختناق حركات المرور ، أو زيادة الانفاق الحكومى بها** •

وعندما تصبح الزيادة السكانية عبئا على العاصمة تسعى الحكومة الى انشاء عاصمة جديدة • وهذا ما يدور حوله النقاش فى هذه الايام عن اختيار مواقع جديدة يمكن اختيار احداها كعاصمة لجمهورية مصر •

٢ ـ مشاكل المدينة :

وقد يعتقد البعض أن المدينة سهلة الادارة عن القرية • ولكن الواقع

أن المدينة مشاكلها عديدة ومتنوعة ، وتحتاج الى ادارة واعية قادرة على حل المشاكل فى الوقت الملائم •

لانه من مشاكل المدن الجديدة أنه يصعب توفير الخـدمات اليومية اللازمة لها • ولعل من مشاكلها البارزة ، مشكلة النظافة ، ومشكلة الصرف الصحى وهذه لها تأثير مباشر على الصحة العامة •

هذا بالاضـافة الى ما قـد يكون من مشاكل الاسكان والمواصلات والنور والمياه وغيرها الكثير الذى يجعل الاهتمام بها أمر حيوى وضرورى ويزيد من أعباء رجال الادارة العامة وأعضاء المجالس الشعبية المحلية •

والمدن الكبيرة يجب ألا تزداد مساحتها عن حد معين ، لانه كلمـا اتسعت مساحة المدينة كلما أصبحت مزدحمة بالسكان ، وتتطلب المزيد من المرافق والخدمات ، الامر الذى يصعب على أى ادارة محلية أن تمارس دورها بكفاءة •

ومهما لجئنا الى التفتيت أو التقسيم الى أحياء فان المشاكل تتزايد وتتفاقم مع مرور الزمن ، خاصة فى ظل الامكانيات المحدودة للـدولة • وهذا ما نشاهده فى تضخم واتساع القاهرة وشدة الزحام فيها ، وتعثر المرور ، وتقديم الخدمات وتوصيلها بسهولة للمواطنين •

وهناك اتجاه نحو ما يسمى «بالقاهرة الكبرى» بحيث تشمل مدينـة القـاهرة ومدينة الجـيزة ومدينة قليوب ، أو دمج المحافظات الثـلاث (القاهرة ــ الجيزة ــ القليوبية) •

وفى رأيى أن هذا الاتجاه فى غير صالح الادارة المحلية ، ويمثل ميولا توسعية ، وأطماع مركزية ستزيد من مشكلة القاهرة نفسها ، وتعمل فى اتجاه عكسى متناقض مع تطبيق اللامركزية ٠

٣ ــ أنواع المــدن :

وتتعدد نوعيات المدن ومساحــاتها فى مصر ٠ وتختلف المدن حسب موقعها الجغرافى ٠ وحسب حجم النشاط القائم بها ٠

ومن المدن ما تتسع حتى تديرها محافظة بأكملها ٠ ومنها ماهو ميناء أو ثغر يطل على البحر مباشرة ٠ ومنها ما هو منطقة صناعية متكــاملة بمصانعها ومرافقها ومساكن عمالها ٠ ومنها ما هو مدينة سياحية يفــد اليها الكثير من السياح خــاصة ما كان منها ذى آثار عديدة أو موقــع جغرافى ممتاز يشجع على انشاء العديد من الفنــادق والموتيلات كذلك تعمــد الدول الى انشاء مدن جــديدة حتى تستوعب الزيادة الســكانية المطــردة ٠

ومن المدن ما هو زراعى النشاط أو تجارى النشاط ، أو صناعى أو غير ذلك ٠

٤ ــ من الذى يدير المدينة :

يدير المدينة رئيسها حيث ينص القــانون على أن يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيــل الوزارة ورئيس المصلحــة فى المسائل المــالية والادارية بالنسبة للاجهزة وموازنة المدينة ٠

وتوضح اللائحة التنفيذية كيفية مباشرته لاختصــاصاته ، ويقسم

اليمين القانونية طبقا للنص التقليدى الوارد فى المادة (٢٥) من القـــانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أمام المجلس الشعبى المحلى للمدينة قبل مباشرته لاعمـــاله •

ويعاون رئيس المـــدينة مجـــلس تنفيذى يشكل من مديرى ادارت الخدمات والانتاج بالمدينة حسب ما تحـــدده اللائحـــة التنفيذية سالفة الذكـــر •

ويكون لكل مدينة سكرتير ، وهو الامين لهذا المجلس •

ويجتمع هذا المجلس التنفيذى بدعوة من رئيسه مرة على الاقل كل أسبوعين فى المكان الذى يحدده رئيسه ، وفى حالة غياب الرئيس يحـــل محله مأمور المركز •

٥ ـــ اختصاص المجلس التنفيذى للمدينة :

يختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس المدينة فى وضـــع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة وتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة •

كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعـــات ، ويتولى المجـــلس التنفيذى ـــ بصفـــة خاصة ـــ ممارسة الاختصاصات الاتية :

١ ـــ متابعة الاعمال التى تتولاها الاجهزة التنفيذية للمدينة ، وتقييم مستوى الاداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة•

٢ ـــ اعـــداد مشروع موازنة المدينـــة واقتراح توزيع الاعتمادات

المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على مختلف الاحياء •

٣ — مراقبة تحصيل الموارد المالية للمدينة باختلاف أنواعها •

٤ — مساعدة المرافق والمنشآت والاجهزة المحلية •

٥ — الاشتراك مع وحدة محلية أخرى فى انشاء أو ادارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين وذلك بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمدينة •

٦ — وضع قواعد حسن سير العمل بالاجهزة الادارية •

٧ — مباشرة الاختصاصات الخاصة بمجلس المحافظة على مستوى المدينة •

وما يجوز للمجلس الشعبى المحلى التصرف فيه بالمجان بعد موافقة المحافظ فى مال أو من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بايجار رسمى أو بأقل من ايجار المثل •

رابعا : ادارة الاحياء

كما سبق أن ذكرنا عن وحدات الحكم المحلى فى مصر • أن هناك مستويات مختلفة لهذه الوحدات • كما وأن من المفروض وجود معايير محددة لتقسيم المدن الى أحياء •

وعلى سبيل المثال قسمت محافظة القاهرة الى اثنى عشر حيا ، وقسمت محافظة الاسكندرية الى سبعة أحياء • ومدينة الجيزة الى أربعة أحياء فقط •

ويلاحظ أن المدن الكبيرة فى الجمهورية أربعة فقط وهى محافظات

تغطى المدينة بالكامل • وهى القاهرة ــ اسكندرية ــ بورسعيد ــ السويس •

وطبقا لعدد السكان نلاحظ أن عدد سكان القاهرة وحدها ما يزيد عن ٥ مليون نسمة حسب تعداد ١٩٧٦ بنسبة ١٣٫٨٢٪ من جملة سكان الجمهورية وبلغت الكثافة السكانية ٢٣٧٣٧ نسمة/كم٢ ، ولهذا قسمت القاهرة الى اثنى عشر حيا • وبها (٢٦) قسم شرطة وتعتبر أكثر الاقسام ازدحاما بالسكان قسم روض الفرج ، يليه باب الشعرية ثم قسم الموسكى ، ثم شبرا •

ولكل حى من أحياء القاهرة شخصيته الاعتبارية ، ويرأس كل حى رئيس ولقد جاء القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى الباب الخامس منه الذى خصصه للاحياء فى المواد ٥٨ ــ ٦٥ ، كيفية ادارة الاحياء فى المدن الحضارية الكبيرة وحددها فى المجالس الشعبية المحلية للاحياء • ورئاسة الحى والمجلس التنفيذى له •

١ ــ المجلس الشعبى المحلى للحى :

ويمثل ما سبق أن عدد القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية للمدينة قال بأنه يشكل فى كل حى مجلس شعبى محلى يمثل فيه كل قسم ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الاقل من النساء • أما المجلس الشعبى المحلى الذى يضم قسما واحد فيمثل بأربعة عشر عضوا من بينهم على الاقل عضوا من النساء •

كذلك ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع عادى له رئيس ووكيل أحدهما على الاقل من العمال والفلاحين ويحل

الوكيل محل الرئيس فى حالة غيابه • واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لاكبر الاعضاء سنا •

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية المدة القانونية ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للحى بمهام الرقابة والاشراف على المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى • بخلاف باقى الاختصاصات الواردة فى اختصاصات المجالس الشعبية المحلية على مستوى الحى فى نطاق السياسة العامة للدولة •

ويتولى كل حى من الاحياء تحصيل الموارد المالية الخاصة بالمدينة والواقعة فى نطاقه ، ولحساب المدينة ، وذلك فيما عدا الموارد التى يقرر المجلس الشعبى المحلى للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة المتخصصة فى ذلك • هذا على اعتبار أن المجلس الشعبى المحلى للمدينة هو الذى يحدد مصروفات كل حى من الاحياء التابعة له •

٢ ــ ادارة الحى :

يتولى ادارة الحى «رئيس» وهذا الرئيس هو عادة من كبار موظفى المحافظة أو المدينة وله سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل الادارية ويقوم الرئيس بأداء القسم أمام المجلس الشعبى المحلى للحى قبل مباشرته لمهام منصبه •

ويعاون الرئيس رؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق الحى ، وسكرتير الحى •

٣ ــ المجلس التنفيذى للحى :

يشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وبعضوية كل من رؤساء الاجهزة التنفيذية فى نطاق الحى حسب ما تحدده اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته • ويتولى أمانة المجلس سكرتير الحى ويجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة كل اسبوعين على الاقل فى المكان الذى يحدده الرئيس • وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الاجهزة التنفيذية بالحى •

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة (رئيس الحى) فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى ، ودراسة وبحث ما يحيله اليـــه المجلس المحلى أو رئيس الحى • كذلك يتولى مراقبة تحصيـــل الـــوارد ووضع القواعد اللازمة لحسن ســـير العمل • مرافـــق وأجهزة الحى • ويباشر اختصاصات المجـــالس التنفيذية للمدينـــة على مستوى الحى • بالاضافة الى قيامه بتقييم الانجازات وتنفيذ المشروعات على مستـــوى الحى ، ويقترح الاعتمادات المالية اللازمة للاستثمارات بالحى •

خامسا : ادارة القـــرى

من دراسة حـــديثة للقرى المصرية وجـــد أن عدد القـــرى فى مصر (٤١٢٨) قرية موزعة على مختلف المحافظات • وأن عدد القرى التى بها مجالس قروية هى (٨٠٨) قرية فقط • هذا مع ملاحظة أن المـــدن الكبيرة لبس بها قرى • فيما عدا مدينة الجيزة التى ضمت اليها فى السنـــوات الاخيرة عدة قرى واعتبرت ضمن مساحة المدينة • كما توجد مجمـــوعة قرى فى نطاق وحدة محلية واحدة •

هذا مع ملاحظة أن نظام العمد مازال قائما • ويوجد على كل قرية عمدة ومجموعة خفراء ، وهم يمثلون رجال الامن ، كما يوجد رئيس للقرية ومجلس تنفيذى ومجلس شعبى محلى •

١ ـ المجلس الشعبى المحلى للقرية :

ولقد نص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على تشكيل مجالس شعبية بالقرى وحدد عدد المجلس الشعبى المحلى للقرية بعدد (١٨) عضو من بينهم عضو من النساء • واذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشتمل على مجموعة من القرى المجاورة تمثل القرى التى فيها مقر المجلس بعضوين على الاقل وباقى القرى بعضو واحد على الاقل لكل منها • ولا يجوز أن يزيد عدد المجلس عن (١٨) عضو الا اذا كان عدد المجموعة القروية يزيد عن ذلك • وهذا قليل ما يحدث ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى رئيس ووكيل على أن يكون أحدهما على الاقل من العمال والفلاحين • وبنفس الشروط السابق ذكرها فى المجلس الشعبى المحلى للحى •

وأعطى المشرع للمجلس الشعبى المحلى للقرية سلطاته • كما ذكرت فى الحالات السابقة ولكنه جاء منها على سبيل الحصر كما يلى :

١ ـ اقتراح خطة تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا •

٢ ـ اقتراح مشروع الموازنة واقرار مشروع الحساب الختامى •

٣ ـ اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها •

٤ ـ العمل على نشر الوعى الزراعى بما يحقق تحسين وتنويع الانتاج الزراعى •

٥ ــ اقتراح انشاء مختلف المرافق العامة بالقرية •

٦ ــ العمل على محو الامية وتنظيم الاسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية • والفكرة فى تحديد هذه الاختصاصات على سبيل الحصر هى أن تكون المجالس الشعبية المحلية للقــرى بدورها فى بنــاء القرية واعادة القيم الاجتماعية والدينية فيها • وبذل الجهود الــذاتية لاصلاح حال القرى المصرية •

٢ ــ الموارد المالية للقرى :

ولقد أراد المشرع أن يحقق للقرى المــوارد المالية اللازمة لقيــامها بالمهام والانجازات المطلوبة منها •

واشتملت موارد القرى على ما يلى :

٧٥٪ من حصيلة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان فى حــدود القــــرية •

٧٥٪ من الضريبة الاضافية المقررة على هذه الاطيان •

مع ملاحظة أن مصلحة الضرائب العقارية فى المحافظة تضع التعليمات والقواعد الملائمة للمحافظة على التحصيل ومواعيد تحصيــل الضرائب المستحقة حسب مواعيد الحصاد ، وتجميع المحاصيل •

ــ كل حصيلة ضريبة الملاهى المفروضة فى نطاق القرية •

ــ موارد وأموال القرية والمرافق التى تقوم بادارتها•وكل مايخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية •

ــ التبرعات والهبات والوصايا الموجهة للقرية وبشرط موافقة رئيس

مجلس الوزراء فى حالة ورودها من جهـــــات أجنبية • وكذلك الاعانات الحـــكومية •

— القروض التى يعقدها المجلس لصالح أنشطة القرية •

حساب الخدمات والتنمية المحلية :

ولانتظام عملية القيود والاجراءات المالية بافراد حســاب خـــاص للخدمات والتنمية المحلية بالقرية وتتكون موارده بما يلى :

— ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقا للقـــانون والمحصلة فى نطـــاق القـــــرية •

— أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المـــــال الدائر فى انشاءها •

— مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشـــاءها •

— مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشاؤها

— ايجارات المبانى السكنية والمرافق التى ينشئها حساب الخدمات والتنمية المحلية •

— حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية بالقـــرية •

— الاعانات والتبرعات والهباتوالوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية •

أما استخداماته فتكون على النحو التالى :

— تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقا لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى اطـــار الخطة العامة للمحافظة ، والخطة العامة للدولة •

– استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لاتمامها • بالجهود الذاتية وفقا للاولويات التى يقررها المجلس الشعبى للقرية ويقرها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة •

– العمل على رفع مستوى الخدمات المحلية بالقرية •

وهذا الحساب شأنه كشأن الحسابات المماثلة على مستوى المدينة أو المحافظة من تنظيم الحساب بقرار من المحافظة • وتعامل أمواله معاملة الاموال العامة وفى تطبيق قانون العقوبات ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب الى الخزانة العامة •

٣ – الجهاز الادارى للقرية : (رئيس القرية ومعاونيه)

يرأس كل قرية (رئيس) تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لاجهزة وموازنة القرية • ويقسم رئيس القرية القسم قبل مباشرته لاعماله أمام المجلس الشعبى المحلى للقرية •

٤ – المجلس التنفيذى للقرية :

يشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الاجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذى تحددهم اللائحة التنفيذية ويعاونه لعمل الامانة للمجلس سكرتير القرية •

ويجتمع المجلس التنفيذى بدعوة من رئيسه مرة على الاقل كل أسبوعين فى المكان والزمان الذى يحدده الرئيس ، وفى حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الاجهزة التنفيذية بالقرية •

ويختص المجلس التنفيذى بمعاونة رئيس القرية فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون القرية وتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبى المحلى للقرية • وما يحيله اليه المجلس من أعمال وموضوعات • كما يتولى المجلس التنفيذى بمراقبة تحصيل الموارد للقرية • وتقديم المعونة الفنية للمرافق والمنشآت والاجهزة المحلية • ويضع القداعد التى تكفل حسن سير العمل فى أجهزة القرية ويبحث كافة احتياجات القرية من مرافق ومشروعات لازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية •

سادسا : تحليل لقانون الحكم المحلى المصرى

أ) أهم النقاط الواردة فى قانون الحكم المحلى (٤٣ لسنة١٩٧٩ وتعديلاته)

١ ــ فى الوقت الذى جاء فيه القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بعد عدة تشريعات متلاحقة للحكم المحلى ، نجد أنه عمل على اعطاء مزيد من اللامركزية ، وتأكيد للمارسة الديمقراطية لمختلف المستويات فى الدولة •

٢ ــ كما عمل القانون على اعطاء المزيد من التفويضات والصلاحيات للمحافظين مع منح المحليات الاختصاصات التنفيذية لاغلب المرافق والخدمات •

٣ ــ أعاد القانون الى نظام الحكم المحلى ثنائية المجالس على مستوى المحافظة والمراكز والمدن والاحياء والقرى وأصبحت على نوعين :

أ) المجالس الشعبية المحلية •

ب) المجالس التنفيذية •

٤ ــ نقل الصلاحيات والسلطات التنفيذية من الوزارات المركزية الى

عمليات واقتصار مهمة السلطات المركزية على التخطيط والمتابعة ، وان كان هذا النقل غير كامل ، وما زالت هناك بعض التداخلات المركزية ، أو الارتباطات المركزية التى يمكن التحلل منها تدريجيا •

٥ ــ بالنسبة لاختصاصات المحافظين أضيفت صلاحيات جديدة مثل جواز انشاء المناطق الحرة وشركات الاستثمار مع رؤوس الاموال العربية والاجنبية •

٦ ــ استحدث القانون اضافة عنصر نسائى فى جميع المجالس الشعبية المحلية وتمثل هذه الاضافة اتجاه ايجابى فى الممارسة الديمقراطية ، وفيه اعتراف صريح بأهمية دور المرأة المصرية فى الممارسة السياسية •

٧ ــ الحرص على توفير نسبة ٥٠٪ من العمال والفلاحين فى جميع التشكيلات السياسية للمجالس الشعبية المحلية •

٨ ــ استحداث «المجلس الاعلى للحكم المحلى» ويرأسه رئيس مجلس الوزراء ويتولى أمانة المجلس الوزير المختص بالحكم المحلى أو وزير الحكم المحلى حسب ما هو وارد فى التشكيل الوزارى الصادر فى أول سنة ١٩٨٢ •

٩ ــ ادماج القواعد التى تحكم الاقاليم الاقتصادية فى صلب قانون الحكم المحلى بعد أن كانت مجرد أقاليم تخطيطية محددة لاغراض التخطيط القومى • وبيان التنظيم الاساسى لهيكل الاقاليم فى اللجنة العليا للتخطيط الاقليمى • وهيئة التخطيط الاقليمى وتبعية كل منهما • سواء لمحافظ الاقليم الذى يشتمل على عدة محافظات •

١٠ — تدعيم دور المحافظ واعتباره ممثلا لرئيس الجمهورية ، وله بعض الاختصاصات الواضحة بالنسبة للمحافظة ، وجعل مسئوليتهم أمام رئيس مجلس الوزراء مباشرة • بعد أن كان المحافظين تابعين لـــوزير الداخلية طبقا للتشريعات السابقة •

ب) الصفات البارزة فى قانون الحكم المحلى المصرى :

١ — التعـــدد :

بدراسة نظام الحكم المحلى فى مصر ، نجد أن هناك تعـــدد فى أنواع المحليات ومستوياتها المختلفة التى تأخذ شكل التسلسل الهرمى وان كان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد احتفظ بتقسيم الوحدات المحلية الى محافظات ، ومراكز ، ومدن ، وهى (فى حالة المدن الكبرى مثل القــاهرة والاسكندرية والجيزة) ، وأخيرا القرية •

ويلاحظ أن التسلسل الهرمى فى مستويات المحافظات قد تناول ثلاث مستويات فى المحافظات الريفية ، وعلى مستويين بالنسبة للمحافظات ذات المدينـــة الواحـــدة •

٢ — التمـــاثل :

بمعنى أن كافة الوحـــدات التى فى مستوى واحـــد ، أو من نوعيـــة واحدة ، ويسرى عليها نفس المعاملة من جانب القانون • ومن أمثلة ذلك الشخصية الاعتبارية المتماثلة • مثل حى فى محـــافظة القـــاهرة ويمثله فى محافظة الاسكندرية • ويمثله أيضا فى محافظة الجيزة •

كذلك نشاهد التماثل فى المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية المحلية من حيث الصلاحيات والموارد المالية والاستخدامات وما الى ذلك .

كذلك عمل القانون على معاملة الوحدات المحلية معاملة واحدة فى كافة المزايا والصلاحيات والمثال فى ذلك مركز أو مدينة فى محافظة الشرقية ومركز أو مدينة فى محافظة أسيوط.

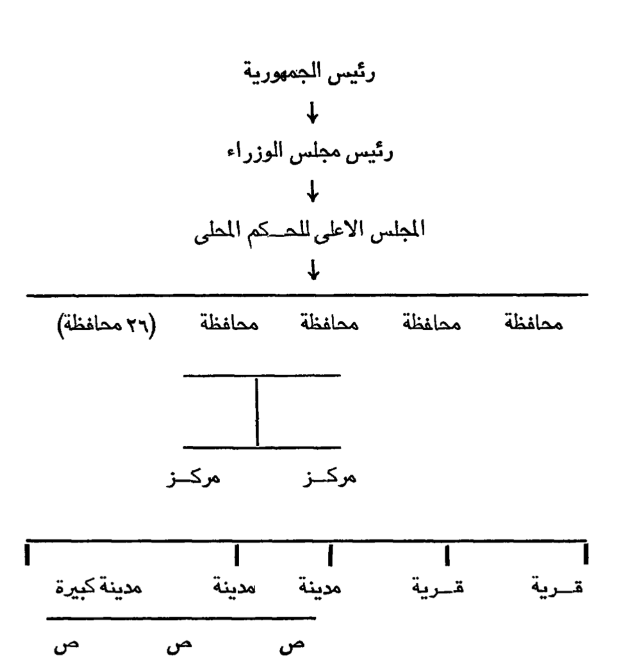
٣ ـ التبـــاين :

ويظهر ذلك فى اختلاف معاملة الريف عن الحضر.فيما يتعلق بالتكوين والصلاحيات والموارد والعلاقات للاجهزة التنفيذية فى كل من القـــرية والمدينة.استنادا الى أن لكل منهما طبيعة وأنشطة قد تختلف عن النوع الآخـــــر .

٤ ـ التسلسل المحلى فى الرقابة :

بالرغم من أن كل نوعين من الوحدات المحلية لها شخصيتها الاعتبارية ولها ذمتها المالية المستقلة ، ومجلس شعبى محلى ومجلس تنفيذى ، الا أنها ترتبط فى علاقة هرمية رأسية مع الوحدات الاعلى أو الادنى منها .

وفى هذا الصدد نجد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة له صلاحية الاشراف والرقابة على المجلس الشعبى المحلى للمركز وبالتالى نجـــد أن الاخير له صلاحية الاشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية للمدن والاحياء والقرى الواقعة فى نطاقه . ونوضح ذلك بالرسم التالى :



ج) نقد تحليلي لنطاق ومستويات الوحدات المحلية الحالية :

عدد المحافظات ومساحاتها موروث منذ عهد «محمد على» كمـا أن جذوره ترجع الى التقسيمات الاقليمية الاسبق •

يسرى نفس الحكم السابق على عدد كبير من المراكز والمدن •

المعايير التى تم على أساسها تقسيم مصر الى أقاليم اقتصـادية

كتجميع للمحافظات كثير منها محل نظر وأكثر من اقليم لا ينطبق عليه أكثر من معيار •

تحديد نوعية ونطاق الوحدة المحلية ومستواها يتم بقرار مركزى عادة ، فبالنسبة للمحافظة تنشأ ويحدد نطاقها أو الغاؤها بقرار جمهورى أما الوحدات الادنى «المراكزوالمدن والقرى والاحياء» فبقرار من المحافظ المختص بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى ومجلس الموظفين•

د) تحليل احصائى لوحدات الحكم المحلى المصرى :

ونتناول فى هذا الجزء تحليل العدد ، والمساحة ، والسكان ، وبعض الخصائص الاقتصادية والاجتماعية :

١ ــ عدد المحافظات ٢٦ محافظة على الوجه التالى :

محافظات حضرية	٤ محافظات
محافظات الوجه البحرى	٩ محافظات
محافظات الوجه القبلى	٨ محافظات
محافظات صحراوية	٥ محافظات
٢ ــ عدد المدن الكبرى بالمحافظات الحضرية والعواصم	٤ مدن
٣ ــ عدد المراكز بالوجه البحرى والقبلى	١٥٠ مركز
٤ ــ عدد المدن	١٦٩ مدينة
د ــ عدد القرى (ذات المجالس القروية)	٤١٢٨ قرية
٦ ــ عدد القرى ذات المجالس المحلية	٨٠٨ قرية

مساحة جمهورية مصر العربية	١٫٠٠٢ مليون كم٢
المســاحة المأهــولة بالسكان	٥ر٣٪
طول الساحل المطل على البحر المتوسط	٩٩٥ كم
طول الساحل المطل على البحر الاحمر	١٩٤١كم
مساحات الصحراء الشرقية وسيناء	٢٨٪ (سيناء ٦٪)
مساحة الصحراء الغــربية	٦٨٪

وفيما يلي جدول يبين المحافظات ومساحتها وعدد المراكز والمــدن والقرى حسب تعداد ١٩٧٦ :

جــدول رقم (١)

المحافظــة	المساحة كم٢ المأهولة	عدد المدن والمراكز	عــدد القرى	تجمعــات قبلية
المحافظات الحضرية :				
١ ـ القــاهرة	٢ر٢١٤	١	ـــ	ـــ
٢ ـ الاسكندرية	٤ر٣١٤	١	ـــ	ـــ
٣ ـ بورسعيد	١ر٧٢	١	ـــ	ـــ
٤ ـ السويس	٩ر٣٠٦	١	ـــ	ـــ
الوجـــه البحــرى :				
١ ـ دميــــاط	٢ر٥٨٩	٦	٥٥	ـــ
٢ ـ الدقهــلية	٩ر٣٤٧٥	١٢	٤٥٢	ـــ
٣ ـ الشرقيــة	٥ر٤١٧٩	١٣	٤٥١	ـــ
٤ ـ القليوبية	١ر١٠٠١	٩	١٩٣	ـــ

٥ ــ كفر الشيخ	١ر٣٤٣٧	٩	١٩٣	ــــ
٦ ــ الغربيــة	٢ر١٩٤٢	٨	٣١٣	ــــ
٧ ــ المنوفيــة	١ر١٥٣٢	٩	٣٠٢	ــــ
٨ ــ الاســماعيلية	٦ر١٥٤٢	٥	٢٠	ــــ
٩ ــ البحــيرة	٥ر٤٥٨٢	١٤	٤١٦	ــــ
الوجــه القبــلى :				
١ ــ الجـــــيزة	٢ر١٠٥٨	٨	١٦٦	ــــ
٢ ــ بنى سويف	٧ر١٣٢١	٧	٢١٨	ــــ
٣ ــ الفيـــوم	٢ر١٨٢١	٥	١٥٩	ــــ
٤ ــ المنيـــــــا	٧ر٢٢٦١	٩	٣٣٧	ــــ
٥ ــ أســـــيوط	٠ر١٥٥٣	١٠	٢٤٠	ــــ
٦ ــ سوهـــاج	٢ر١٥٤٧	١١	٢٦٤	ــــ
٧ ــ قنــــــــا	٧ر١٨٥٠	١١	١٦٥	ــــ
٨ ــ أســـــوان	٥ر٧٨	٦	٨٥	ــــ
محافظات صحراوية :				
١ ــ مطــــروح	صحراء	٦	٢٧	١٠٠
٢ ــ الوادى الجـديد	صحراء	٢	٦٠	٥٥
٣ ــ البحر الاحمر	صحراء	٤	ــــ	٤٨
٤ ــ سيناء الشمالية	صحراء	٤	١٢	٩٠
٥ ــ سيناء الجنوبية	صحراء	٥	ــــ	ــــ
الجمـــــلة	٩	١٧٣	٤١٢٨(*)	٢٩٣

(*) عدد القرى فى مفهوم الحكم المحلى والتى لها مجالس محلية هو ٨٠٨ قرية فقط ٠

جـدول رقم (٢)

والجدول التالى يوضح عدد السكان فى كل محافظة والنسبة المئوية وتوزيعهم طبقا للريف والحضر حسب تعداد سنة ١٩٧٦

المحافظة	السكان	٪	ريف ٪	حضر ٪	الكثافة/كم٢
القـاهرة	٥٠٨٤٤٦٣	١٣ر٨١	—	١٠٠	٢٣٧٣٧
الاسـكندرية	٢٣١٨٦٥٥	٦ر٣٠	—	١٠٠	٨٠٠٩
بور سـعيد	٢٦٢٦٢٠	٠ر٧١	—	١٠٠	٦٦١
السـويس	١٩٤٠٠١	٠ر٥٣	—	١٠٠	٦٣٢
دميـاط	٥٥٧١١٥	١ر٥١	٧٤ر٣٧	٢٥ر٦٣	١٣٩٦
الدقهـلية	٢٧٣٢٧٥٦	٧ر٤٣	٧٦ر٠٢	٢٣ر٩٨	٧٨٩
الشرقيـة	٢٦٢١٢٠٨	٧ر١٢	٧٩ر٧٧	٢٠ر٢٣	٥٥٨
القـليوبية	١٦٧٤٠٠٦	٤ر٥٥	٥٩ر١٠	٤٠ر٩٠	١٧٤٠
كفـر الشيخ	١٤٠٣٤٦٨	٤ر٨١	٧٩ر٢١	٢٠ر٨٠	٤٠٢
الغـربية	٢٢٩٤٣٠٣	٦ر٢٣	٦٦ر٦٠	٣٣ر٤٠	١١٥٠
المنـوفية	١٧١٠٩٨٢	٤ر٦٥	٨٠ر٣٢	١٩ر٦٨	١١٣٠
البحـيرة	٢٥١٧٢٩٢	٦ر٨٤	٧٤ر٠٤	٢٥ر٩٦	٥٤٨
الاسمـاعيلية	٣٥١٨٨٩	٥ر٩٦	٥٠ر٥٠	٤٩ر٥٠	٤٢٥
الجـيزة	٢٤١٩٣٤٧	٦ر٥٧	٤٢ر٠٩	٥٧ر٠١	٢٢٤٣
بنى سـويف	١١٠٨٦١٥	٣ر٠١	٧٥ر٠٩	٢٤ر٩١	٨٤٤
الفيـوم	١١٤٠٢٤٥	٣ر١٠	٧٥ر٧٦	٢٤ر٢٤	١٣٦
المنيـا	٢٠٥٥٧٣٩	٥ر٥٩	٧٩ر٠٤	٢٠ر٩٦	٩٠٤

المحافظة	السكان	٪	ريف٪	حضر٪	الكثافة/كم٢
أسيـــوط	١٦٩٥٣٧٨	٤ر٦١	٧٢ر٢٨	٢٧ر٧٢	١٠٩٢
ســـوهاج	١٩٢٤٩٦٠	٥ر٢٣	٧٨ر٩٥	٢١ر٠٥	١٢٥٠
قنـــا	١٧٠٥٣٦٨	٤ر٦٢	٧٧ر٠٧	٢٢ر٩٣	٩٤٢
أســـوان	٦١٩٩٣٢	١ر٦٨	٦٢ر٩٥	٣٧ر٠٥	٧٠٣
البحر الاحمر	٥٦٤١٧	٠ر١٥	١٥ر٠١	٨٤ر٩٩	—
الوادى الجديد	٨٤٦٤٥	٠ر٢٣	٩ر٣٥	٤٠ر٦٥	—
مرسى مطروح	١١٢٧٧٢	٠ر٣٩	٥٤ر٧٤	٤٥ر٢٦	—
سيناء الشمالية سيناء الجنوبية	١٥٧١٠٤	٠ر٤٢	—	١٠٠ر٠٠	—
الجمـــلة	٣٦٨٠٣١٨٠(*)	١٠٠ر٠٠	٥٦ر١	٤٣ر٩	١٠٤٠

من الجداول السابقة يلاحظ التفاوت الكبير بين المحافظات سواء فى المساحة المكانية بالكيلو متر المربع لكل محافظة أو عدد السكان أو الكثافة وكذا توزيع سكان كل محافظة حسب الريف والحضر وكذلك عدد الوحدات المحلية من مراكز ومدن وقرى بكل محافظة .

فعلى سبيل المثال يتضح ما يلى :

١ ــ بلغ عدد سكان محافظة القاهرة أكثر من ٥ مليـون نسـمة

(*) لا يشمل السكان خارج الجمهورية ليلة التعداد وسكان المناطق غير المحررة من سيناء .

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ، تعداد سنة ١٩٧٦ .

حسب تعداد (١٩٧٦) بنسبة ١٣٫٨٢٪ من جملة سكان الجمهورية وبلغت الكثافة (٢٣٧٣٧) نسمة / كم٢ وهـذا التكدس الحضرى والعمـرانى والصناعى له مشاكله المتميزة • وينقسم نطاق محافظة القاهرة الى ٢٦ قسم شرطة تختلف الكثافة السكانية بين كلمنهم اختلافا كبيرا وأشـد الاقسام ازدحاما بالسكان أقسام روض الفرج حيث بلغت الكثـافة السكانية ١٠٠٩٠٧ نسمة/كم٢ الموسكى ٩٧٣٣٧ نسمة/كم٢ ثم شـبرا الى جملة سكان الجمهورية بلغ ٠٫٥٣٪ بكثافة سكانية ٦٣٠ شخص/كم٢ الى أحياء لها الشخصية الاعتبارية مثل حى شمـال القاهرة وحى شرق القاهرة ••• الخ •

٢ ـ بالمقارنة بمحافظة القاهرة يمكن النظر الى محافظة السويس حيث تزيد مساحتها عن مساحة محافظة القاهرة فى حين أن نسبة سكانها الى جملة سكان الجمهورية بلغ ٠٫٥٣٪ بكثافة سكانية ٦٣٠ شخص/كم٢ وهى احدى المحافظات الحضرية ولها سماتها الخاصة من حيث النشاط الاقتصادى والصناعى والبحرى •

٣ ـ يمكن أخذ مثال من محافظات الوجه البحرى الزراعية الريفية احداهما ذات مساحة كبيرة وأخرى ذات مساحة متوسطة أو صغيرة ، فالبحيرة مثلا رغم أن سكانها أكثر من مليونين ونصف نسمة ويمثـلون ٦٫٨٤٪ من جملة سكان مصر الا أنه نظرا لمساحتها الشاسعة (٤٥٩٢٫٥ كيلو متر مربع بدون مساحة وادى النطرون) فقد بلغت الكثافة السكانية بها ٥٤٨ شخص/كم٢ وبلغت نسبة سكان الحضر بها ٢٥٫٩٦٪ ، ونفس الملاحظة تنطبق على الشرقية والغربية • أما اذا نظرنا الى محـافظة

دمياط ذات النصف مليون نسمة من السكان بنسبة ١٫٥١٪ من جملة سكان الجمهورية نجد أن الكثافة السكانية بها زادت عن متوسط الكثافة للسكان فى الجمهورية حيث بلغت ١٣٩٦ نسمة/كم٢ وبلغت نسبة سكان الحضر بها ٢٥٫٦٣٪ أى كالبحيرة • ونفس التحليل ينطبق على محافظة القليوبية من شدة الكثافة السكانية وضيق المساحة الا أن نسبة التحضر بها أعلى من باقى محافظات الوجه البحرى جميعها (ماعدا الاسماعيلية) نظرا لقربها من القاهرة أكبر مركز حضرى فى الدولة •

٤ ـ فى الوجه القبلى يبدو التفاوت بين مجموعات محافظات مصر العليا فنجد أن الفيوم وبنى سويف يتشابهان الى حد ما فى الكثافة ونسبة التحضر ونسبة السكان الى جملة سكان الجمهورية وكذلك أسيوط وسوهاج وقنا • أما محافظة أسوان فقد بلغت نسبة سكانها الى سكان الجمهورية ١٫٦٨٪ ونسبة التحضر بها ٣٧٫٠٥٪ وهى أعلى نسبة تحضر فى الوجه القبلى ماعدا الجيزة وذلك نظرا لما وجه لها من مجهودات التنمية خلال فترة الخطة الخمسية الاولى ومعاصرتها لانشاء السد العالى •

٥ ـ أخيرا يمكن مقارنة نطاق تلك المحافظات فى الوادى المأهول بالسكان والمحافظات الصحراوية فنجد أنه لا وجه للمقارنة بين المساحة أو عدد السكان أو الكثافة •

وبصفة عامة نجد أن :

ـ المحافظات الحضرية تمتاز بالزيادة السريعة فى السكان وارتفاع الكثافة لكل متر مربع والناتجة من الزيادة الطبيعية للسكان (ارتفاع معدلات المواليد أو ثباتها وانخفاض معدلات الوفيات) وكذلك تيار

الهجرة المتدفقة من الريف نظرا لشدة عوامل الطرد منها والتخلف فيها • هذا وقد ترتب على هذه الهجرة مشاكل كثيرة للمناطق الحضرية مثل عجز عرض المساكن عن مقابلة الطلب المتزايد على الاسكان • وازدحام الوحدات السكنية والضغط على المرافق العامة ومشاكل المواصلات والتموين ••• الخ وكذا المشاكل التمويلية لسلطات الادارة المحلية سواء فى الحضر أو فى الريف •

— والمحافظات الريفية الزراعية تعانى من زيادة السكان المستمرة ونقص فرص العمالة ووجود البطالة بأنواعها المختلفة وخاصة بطالة القطاع الزراعى الموسمية والضغط على الاراضى الزراعية وتناقص نصيب الفرد من الارض الى حد كبير وتفتت الملكية وتخلف الاسلوب الزراعى مما أدى الى انخفاض الانتاجية الزراعية وبالتالى انخفاض دخل الفلاح وسوء حالة القرية المصرية بصفة عامة •

— باقى وحدات الحيز المكانى القومى والتى تمثل ٩٦٪ من جملة المساحة هى المحافظات الصحراوية (مطروح ، الوادى الجديد،البحر الاحمر ، سيناء الشمالية ، الجنوبية)حيث قلة السكان واتساع المساحة وصعوبة الحياة وافتقارها لمقومات النمو مثل الهياكل الاساسية للتنمية كالطرق والمواصلات والمياه رغم ما بها من موارد لم تكتشف بعد سواء الطبيعية أو المعدنية وكذا الاراضى القابلة للاستصلاح ومناطق الجذب السياحى خاصة على الشواطىء المصرية بطول ٢٩٣٦ كم٢•

ويلاحظ أن المشاكل الحالية للتنمية تختلف اختلافا جوهريا فى

طبيعتها ومداها ودرجة تأثيرها باختلاف نطاق الوحدة الادارية المكانية من حيث عدد السكان والمساحة وهيكلها الاقتصادى المكانى زراعية كانت أم صناعية • حضرية كانت أم ريفية أم صحراوية مما يستلزم اعـــادة النظر فى التقسيم القائم سواء من وجهة النظر الادارية أو الحكم المحلى أو من وجهة نظر التخطيط للتنمية الشاملة فى بعدها المكانى الاقليمى •

الفصل العاشر

تقييم ادارة العمالة فى وحدات الحكم المحلى المصرى

١ ـ تحليـل مبدئى :

يميل الكثير من الكتاب الى ارجـاع تدهـور مستويات الانجـاز بالمحليات الى سوء الادارة العمالية حيث أن هناك العديد من مظـاهر التسيب وعدم الانضباط فى المحليات • كما يظهر بوضوح سوء العلاقات الشخصية بين المستويات المختلفة من العاملين •

واذا كانت هذه مشكلة عامة يعانى منها الجهاز الادارى فى الدولة الا أن السبب المباشر فى ذلك يرجع الى نقص القدرات الادارية وانخفاض كفاءة المشرفين والرؤساء •

كما يشكو الكثير من الرؤساء فى المحليات من زيادة اعداد الموظفين خاصة أولئك الذين يعينون عن طريق توزيع الخريجين • ففى الـوقت الذى يضيق فيه مكان العمل نجد زيادة ملحوظة فى العاملين فى المجالس المحلية • مع فوضى وانخفاض فى مستوى تجهيز أماكن العمل • الامر الذى يؤدي الى انصراف البعض منهم الى أعمال أخرى جانبية لزيادة دخولهم ولمجابهة ارتفاع الاسعار ومطالب المعيشة •

ولذلك أصبحت عمليات جلب وتوظيف العمالة بالمحليات وتنميتهـا

وحق استخدامها وتعويضها ودفعها الى العمل وتحفيزها والاحتفاظ بها من الامور الهامة الواجب أخذها بجدية على كل مستويات الحكم المحلى والادارة اذا كان الهدف هو زيادة انتاجية الوحـــدات المحلية ورفع معدلات نمو المجتمعات المحلية •

٢ – بعض الجوانب الادارية المؤثرة على العمالة فى وحدات الحـكم المحـــلى :

توزيع الادوار والسلطة بين الحكومة القومية (الوحدات المحلية فى جانب ، وبين المحليات ذاتها فى الجانب الاخر ، خاصة اذا علمنا أن دور الاخيرة فى التنمية الاجتماعية – الاقتصادية – السياسية أخـــذ فى الاتساع لا التقلص فى العشر سنوات الاخيرة •

رؤية الموظفين الغير محليين لقرنائهم من العاملين بالمحليات وهــل يعتبرونهم توابع لهم يعملون فى وحدات ادارية أدنى من المستوى القومى ، أم أن الوحدات المحلية منظمات اجتمــاعية – فنية ذات قوة اقتصادية مستقلة القرارات وأن هناك مجــالات للتعاون بين مستويات الحــكم والادارة القومية والمحلية خاصة وأنه توجد مساحات كبيرة من العمليات الحكومية تقتضى اشتراك الوحدات المحلية والوحدات الغــير محلية • وموظفيها فى كثير من الاعمال فى وقت واحد •

درجة الاستقلالية فى اتخاذ القرار لاى مستوى حكم وادارة محددة جدا وأن هناك أنواع كثيرة من المفاوضات والتبادلات تتم بين المستويات المحلية والقومية •

ادارة الوحدات المحلية ليست ادارة خدمات متخصصة أو معــالجة

لمشاكل محددة بقدر ما هى ادارة عامة للوحدة المحلية والمجتمع الـــذى تحدده ككل ، وهذا يعنى أنه فى الوقت الذى تختلف فيه فنية الاداء من خدمة الى أخرى والادارة العامة المحلية تتعامل مع العلاقات التبـــادلية بين مختلف العاملين والمتخصصين فى الخدمات المتميزة •

أنشطة العاملين بالمحليات تمتد وتتسع لتشمل ادارة الاعمال الروتينية والعمليات الروتينية ، والاعمال الابتكارية ، والبرامج الجديدة • وهم من ذلك يمارسون سلطة الدولة التى نص عليها قانون الحكم المحـــلى وقانون الخدمة المدنية وباقى القوانين الاخرى المرتبطة • وأن من بين الامور الواجب مراعاتها فى ادارة المحليات هو توافر الافراد المدربين أو الممكن تدريبهم على المهارات المطلوبة لاعمال تلك السلطات والاختصاصات المنوه اليهم ، وذلك بالاضافة الى وجود البرامج الجديدة والبرامج التى تعمل فعـــــلا •

كبار رجال الادارة العامة المحليين هم الذين يديرون السياســـات العامة المحلية ويعرفون تدفقاتها وأساليبها ويحددون جدواها الاداريـــة وبدون موافقتهم يصعب اصدار أى قرار أو سيادة محلية ولذلك يصبح توافر العمالة المحلية القادرة من أهم الامور الحاكمة لاداء المحليات ومن أبرز الموارد الادارية التى لا يمكن العمل بدونها أو التقليل من شأنها •

المواطن يحكم على مدى صحة ومدى نظام الحكم المحلى والادارة من خلال انجازات العاملين فيه ، والذين يصبحوا هدفـــا لعدم رضـــا المواطن فى حالة تدهور الخدمات أو عدم تناسب وتجاوب المعروض منها مع الطلب عليها أى بسبب اخفاق العاملين فى الوحدات المحلية فى انجاز أهداف الحكم المحلى •

٣ ـ أرقام وحقائق عن العمالة المحلية فى مصر ١٩٧٧ ـ ١٩٨٠ :

١ ـ زاد عدد سكان جمهورية مصر العربية على مدى الاربع سنوات الماضية ١٩٧٧ ـ ١٩٨٠ بمقدار ٣ر٣ مليون نسمة مقابل زيادة فى عـدد العاملين بالمحليات تبلغ ٥ر٢١٦ ألف عامل خلال نفس الفترة منهم ١٧١ ألف لمديريات الخدمات و ٥ر٤٥ ألف بالدواوين العامة للمجالس المحلية. وقد قابل ذلك ارتفاع فى حجم الاجور المدفوعة لهم من ٣٤٣ مليون سنة ١٩٧٧ الى ٧ر٥٩١ مليون سنة ١٩٨٠ أى بزيادة قدرها ٧ر٢٤٨ مليـون جنيه ، وتكون الاجور نسبة لا تقل عن ٣ر٦٠٪ من الانفاق العام والمحلى فى سنة ١٩٨٠ وهى من الناحية المطلقة نسبة عالية وتأكل أكثر من ٥٠٪ نفقات الحكم المحلى وان كانت تتجه الى التناقص حيث كانت ٧ر٧٥٪ سنة ١٩٧٧ ، ومع ذلك مازالت تلك الاجور تستوعب نسبة ثابتة من الدخل القومى بلغت ٢ر٤٪ خلال السنوات ١٩٧٧ و ١٩٧٨ و ١٩٧٩ .

٢ ـ نسبة عدد العاملين بمديريات الخدمات لا تقل عن ٧٤٪ وتصل الى ٦ر٧٦٪ من مجموع العاملين بالمحليات على الاطلاق . وكانت للزيادة السنوية فى هذا العدد أثره فى تناقص عدد الموظفين الذين يخدمهم كل عامل بالحكم المحلى أو بمديريات الخدمات(*) حيث كان معدل الموظف : المواطن ١ : ٤٢ سنة ١٩٧٧ وصل الى ١ : ٣٧ سنة ١٩٨٠ ، وبالمثل كان معدل الموظف بمديريات الخدمات المواطن ١ : ٥٧ سنة ١٩٧٧ وتنـاقص الى ١ : ٥١ سنة ١٩٨٠ .

(*) مديريات الخدمات هى : الزراعية ، التموين ، الاسـكان ، والتعمير ، الشئون الصحية ، الشئون الاجتماعية ، القوى العاملة ،والتربيـة والتعليم فقط .

جـدول رقـم (٣)*

البيـــان	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨٠
تقديرات السكان (بالمليون)	٣٨ر٧	٣٩ر٨	٤٠ر٩	٤٢
عدد العاملين بالمحليات (بالالف)	٨٩٥ر٣	٩٨٠ر٧	١٠٦٧ر٨	١١١٨ر٧
عدد العاملين بمديريات الخدمات (بالالف)	٦٨١	٧٤٥	٧٩٧	٨٥٢
اجمالى أجور العاملين بالمحليات (بالمليون)	٣٤٣	٤١٥ر٢	٥٢٩ر٦	٥٦١ر٧
اجمالى الانفاق العام المحلى (بالمليون)	٤٥٣ر١	٥٦٧ر١	٧١٥ر١	٩٧٩ر٧
نسبة الاجور الى الانفاق العام المحلى	٧٥ر٧٪	٧٣ر٢٪	٧٤ر١٪	٦٠ر٣
نسبة الانفاق العام المحلى الى الدخل القومى	٥ر٥ ٪	٥ر٨ ٪	٥ر٧ ٪	
نسبة الاجور الى الدخل القومى	٤ ٪	٤ر٢ ٪	٤ر٢ ٪	
معدل العامل بالمحليات : المواطن	١ : ٤٢	١ : ٤٠	١ : ٣٨	١ : ٣٧
معدل العامل بمديريات الخدمات : المواطن	١ : ٥٧	١ : ٥٤	١ : ٥١	١ : ٥١
نسبة العاملين بمديريات الخدمات الى العاملين بالمحليـات	٧٦٪	٧٥ر٩٪	٧٤ر٥٪	٧٦ر٦٪

(*) المصـدر السابق

والجدول رقم (٣) يعــــرض تفاصيل الجوانب الكمية للعمـــالة بالمحليات**.

٣ ــ عدم وجود قاعدة فى عدد العاملين بالمحليات وحجم المحافظات وخدماتها ، وتشير الارقام أيضا ، الى **اتجاه عدم التناسق** بين نســبة توزيع العاملين بالمحليات على المستوى العام أو على مستوى مديريــات الخدمات على المحافظات المختلفة وبين نسبة السكان الذين يعيشون بكل منها سنة ١٩٨٠ كما تبين من الجدول رقم (٤) :

(**) الموازنـــة العامــة للدولة سنوات ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، ١٩٨٠ وكتاب الاحصاء السنوى ، يوليو ١٩٨٠ ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة مركز المعلومات ، تطوير العمالة بمديريات الخدمات بالمحافظات المختلفة ١٩٧٧ ــ ١٩٨٠ مؤتمر ادارة وحدات الحكم المحلى ، القاهرة (أبريل ١٩٨١) .

جـدول رقـم (٤)

م	المحافظة	نسبة عدد السكان ٪ (١/٤/٨٠)	نسبة اجمالى العاملين موازنة ١٩٨٠	نسبة اجمالى العاملين بمديريات الخدمات موازنة ١٩٨٠	نسبة اجمالى للعاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية موازنة ١٩٨٠
١	القاهرة	١٣ر١٢	١٢ر٢	١١ر٥	١٤ر٦
٢	اسكندرية	٥ر٩٨	٥ر٦	٥ر٦	٥ر٤
٣	بور سعيد	٠ر٦٨	٢ر٢	٢ر٠	٢ر٧
٤	اسماعيلية	٠ر٩٥	١ر٦	١ر٥	١ر٩
٥	السويس	٠ر٥١	١ر٠	٠ر٩	١ر٤
٦	القليوبية	٤ر٤٦	٥ر١	٥ر٠	٥ر٢
٧	الشرقية	٦ر٨٨	٧ر٢	٧ر٥	٦ر١
٨	الدقهلية	٧ر١٨	٧ر٩	٨ر٢	٧ر١
٩	دمياط	١ر٥١	١ر٩	١ر٩	٢ر١
١٠	المنوفية	٤ر٤٨	٥ر٨	٦ر٠	٥ر٠
١١	الغربية	٥ر٩٧	٧ر٣	٧ر١	٧ر٦
١٢	كفر الشيخ	٣ر٧١	٣ر٧	٣ر٩	٣ر٢
١٣	البحيرة	٦ر٥٣	٥ر٦	٥ر٧	٥ر١
١٤	الجيزة	٦ر٤٢	٤ر٩	٤ر٩	٤ر٦
١٥	الفيوم	٣ر٠٤	٢ر٩	٢ر٩	٢ر٩
١٦	بنى سويف	٣ر٩٣	٣ر٥	٣ر٧	٢ر٩
١٧	المنيا	٥ر٤٧	٤ر٧	٤ر٨	٤ر٤
١٨	أسيوط	٤ر٤٨	٤ر٢	٤ر٢	٣ر٨
١٩	سوهاج	٥ر٠٧	٤ر٤	٤ر٦	٣ر٧
٢٠	قنا	٤ر٤٨	٣ر٧	٣ر٧	٣ر٧

م	المحافظة	نسبة عدد السكان ٪ (١/٤/٨٠)	نسبة اجمالى العاملين موازنة ١٩٨٠	نسبة اجمالى العاملين بمديريات الخدمات ١٩٨٠	العامة للمجالس العاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية موازنة ١٩٨٠
٢١	أســوان	١٫٦٢	٢٫٥	٢٫٤	٣٫٠
٢٢	مرسى مطروح	٠٫١٥	٠٫٥	٠٫٤	٠٫٥
٢٣	الوادى الجديد	٠٫٢٣	٠٫٧	٠٫٧	٠٫٧
٢٤	البحر الاحمر	٠٫٣٢	٠٫٤	٠٫٤	٠٫٢
٢٥	سيناء الشمالية	٠٫٣٩	٠٫١	٠٫١	٠٫٦
٢٦	سيناء الجنوبية				
	جملة السكان بالداخل	٩٦٫٥٦	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪
	جملة المواطنين بالخارج	٣٫٤٤			
	جملة السكان بالداخل والخارج	١٠٠٪			

ومن تحليل هذا الجدول نجد الاتى :

أ) أعلى نسبة تجميع للسكان فى القاهرة حيث بلغ عدد سكان محافظة القاهرة الى سكان الجمهورية كلها ١٣٫١٢٪ يليها فى الترتيب محافظة الدقهلية ٧٫١٨٪ ، ثم محافظة الشرقية ٦٫٨٨٪ ، ثم يتبع ذلك محافظة الاسكندرية ٥٫٩٨٪ ومحافظة الغربية ٥٫٩٧٪ .

ب) أن أعلى نسبة فى عدد العاملين بالمحليات تتمثل فى محافظة

القاهرة حيث بلغت ٢ر١٢٪ من اجمالى عدد العاملين فى المحليات هذا بالرغم من أن غالبية الوزارات والسلطات المركزية مركزة فى العاصمة •

جـ) أن أعلى نسب ظهرت فى اجمالى العاملين لمديريات الخدمات ، واجمالى العاملين بالدواوين العامة للمجالس المحلية تتركز أيضا فى المحافظات السابق ذكرها على الترتيب القاهرة ـ الدقهلية ـ الشرقية ـ اسكندرية ـ الغربية • مما يوضح تضخم العمالة فى هذه المحافظات بينما نجد فى بعض المحافظات انخفاض فى عدد العاملين بالمحليات مثل محافظة السويس ، دمياط ، بنى سويف ، المنيا ، أسوان ، ثم الانخفاض الملحوظ فى المحافظات الصحراوية فمحافظات القنال •

٤ ـ انجزت الادارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة حتى ١٩٨١/٦/١ برامج تدريبية لعدد ٢٦٨ عاملا بالديوان العام ومديريات الخدمات على ترتيب الوظائف • وذلك مقابل ١٦٧ فى ادارة العاملين •

كما أنجزت مراكز التدريب الادارى التى أنشئت فى مديريات التنظيم والادارة والبالغ عددها (١٩) عدد ٢١٤٢ متدربا من خلال ٥٦ دورة وذلك بالاضافة الى دورات الادارة العليا ، واعداد المدربين ودراسات الجدوى*•

(*) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، الادارة المركزية للتدريب ١٩٨١/٦/١ •

٥ — وحسب قرار السماح بنقل العاملين من القاهرة والاسـكندرية الى محافظاتهم الاصلية بناءا على طلبهم وقد أسفر ذلك عن نقل ٣٥١٥٥ عاملا حتى ١٩٨٠/٦/٣٠ • ولكن غالبيتهم من العمالة البسيطة والعادية•

٦ — تم ترتيب وظائف الدواوين العـامة لجميع المحافظات (٢٦ محافظة) وانتهى من اعداد مشروعات نمطية لوظائف مديريات الخدمات كما قامت مديريات العاملين بنقل العمالة بالمحليات الى الوظائف الواردة بجدول الترتيب المعتمدة فى جميع المحافظات •

٤ — بعض الحقائق الهـامة :

ان معدل نطاق الاشراف لشاغلى الوظائف العليا بمديريات الخدمات يبلغ فى المتوسط ١ : ٥١٠٥* وهذا أمر يجعل ممارسة القيادة الادارية شبه مستحيلة كما يعكس نقص الخبرة الادارية على المستوى المحـلى وخاصة على مستوى وضع السياسات وهى المهمة الاولى لرجل الادارة العامة بالمحليات وأن عددا كبيرا من رجال الادارة العليا يشغلون درجة مدير عام (١٢٤) وأن (٤٥) فقط من درجة وكيل وزارة وأن :

(١) يشغلون درجة وكيل أول وزارة •

٢ — ان قيادات الحـكم المحلى الشاغلة لوظائف السكرتير العام والسكرتير العام المساعد ورؤساء المدن والبالغ عددها (٢٤٨) تختلف مؤهلاتهم العلمية لتشمل ١٣ مؤهلا منها :

(*) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، نفس المصدر •

(٦١) ليسانس حقوق ٠
(٥٦) بكالوريوس زراعة ٠
(٣٤) بكالوريوس علوم عسكرية ٠
(٢٧) ليسانس آداب ٠
(٢٥) دبلوم شرطة ٠
(٢٠) بكالوريوس تجارة ٠
(١١) بكالوريوس هندسة ٠
(٤) بكالوريوس علوم ٠
(٤) عالمية الازهر ٠
(٢) بكالوريوس طب بيطرى ٠
(٢) بكالوريوس تربية رياضية ٠
(١) بكالوريوس صيدلة ٠
(١) ليسانس دار علوم ٠

وأن أعمارهم تتركز فى فئات السن ٤٥ — ٥٠ (٨٣) ٥٥ — ٥٠ (٢٩) وأن (٤٦) قد قارب الاحالة الى المعاش*٠

٣ — زيادة عبء العمل فى المحليات وامتداد مسئولياتها الى نوعيات من الخدمات البيئية الى الخدمات الاجتماعية الانسانية ثم الى الخدمات

(*) د ٠ ابراهيم عباس عمر ، أ ٠ محمد سيف الله الشربينى بحث بعض جوانب ادارة الموارد البشرية فى الجهاز الادارى المصرى مع التركيز على المحليات، مؤتمر التدريب وتنمية الموارد البشرية ١١/٢٩ - ١٩٨٠/١٢/١ (القاهرة المعهد القومى للتنمية الادارية) ٠

الاقتصادية ، عن ادارة برامج ومشروعات بيئية ولجتماعية واقتصادية بالاضافة الى ادارة السياسات التى تؤثر فى المجتمع المحلى وتلبى احتياجاته وقد شملت تلك المسئوليات الجوانب المرتبطة بالتعليم،الصحة، الاسكان ، الشئون العمرانية والمرافق البلدية ، الشئون الاجتماعية ، التموين والتجارة الداخلية ، الشئون الزراعية والامن الغذائى ، واستصلاح الاراضى ، الرى ، القوى العاملة ، الثقافة والاعلام ، الشباب والرياضة ، السياحة ، المواصلات ، النقل ، الكهرباء ، الصناعة ، المناطق الحرة وشركات الاستثمار وبنوك التنمية الوطنية ، التعاون ، بناء القرية ، الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى ، الاوقاف، الازهر ، والامن .

٤ ــ عدم اهتمام القيادات المحلية بالتخطيط والمتابعة والاكتفاء بالتنفيذ وذلك بسبب نقص أجهزة التخطيط الاقتصادى والادارى فى المحليات وربما يرجع ذلك الى دور وزارة التخطيط فى التخطيط[١] .

٥ ــ هناك تركيز على أن التنمية يمكن أن تحدث من خلال تنمية الموارد الزراعية والتعدينية والبترولية والسياحية والمائية والطاقة فقط دون ذكر للموارد البشرية على الرغم من كثرة التنبهات العلمية بضرورة خلق الكوادر اللازمة للعملية التخطيطية فى المحليات*.

٦ ــ ان الجهود المبذولة فى تنمية الموارد البشرية بالمحليات مازالت

---

(١) لمزيد من التفاصيل أرجع الى جمهورية مصر العربية ، وزارة التخطيط الاستراتيجية العامة للتنمية الاقليمية ٨١/٨٢ ــ ٨٤/١٩٨٥ ــ المجلد التاسع (القاهرة : وزارة التخطيط ١٩٨٠) .

(*) نفس المصدر : صفحة ١٢ .

تعتبر ضئيلة نسبيا بالمقارنة بأعداد العاملين الذين لم يتم تدريبهم وهؤلاء في حاجة الى تزويدهم بالمهارات اللازمة لحل المشكلات واتخاذ القرارات للتجاوب مع المواطنين .

الفصل الحادى عشر

ادارة وحدات الحكم المحلى
فى الولايات المتحدة الامريكية

وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية ، هى الوحدات التى تقع فى نطاق الولايات المتحدة وعددها (٥٠) ولاية .

ويتوافر فى هذه الوحدات المحلية عدد من الخصائص هى :

١ — أن يكون لكل منها شخصية اعتبارية ، وتنظيم خاص ، وحد أدنى من السلطات والاختصاصات .

٢ — أن تمثل هيئتها الادارية الادارة العامة للاهالى المقيمين فى الوحدة المحلية ، بمعنى أن تكون هذه الهيئة الادارية منتخبة بواسطتهم .

٣ — أن تتمتع الوحدة المحلية بقدر من الاستقلال الذاتى فى مواجهة سلطات الولاية التى تقع فى نطاقها .

وواضح من هذه الخصائص أن وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحلدة الامريكية . لايدخل فيها المناطق القضائية ، والدوائر الانتخابية وأقسام الشرطة ..... أى — بطريقة أخرى — تنطبق هذه الخصائص على الوحدات التالية :

أولا : المقاطعات Counties أو المراكز Towns فى ولاية نيو انجلاند •

ثانيا : البلديات Municipalites

ثالثا · القرى Townships

رابعا : المناطق المختصة بخدمات معينة (الخاصة) Special Districts

وتتميز وحـدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية بتنوع كبير فى نوعياتها وضخامة أعدادها ، وتباين تنظيم هيئاتها الادارية •

ولقد بلغ عددها فى عام ١٩٧٢ : ٧٨٢٦٨ وحدة محلية •

وسنتناول كل منها بتفصيل أكثر فيما يلى :

أولا : المقاطعات :

المقاطعة قسم من الولاية تتـولى ادارة بعض الانشطـة الحكومية وهى وحدة ريفية على الرغم من امتداد خدماتها أحيانا الى سكان الحضر فى ضواحى المدن التى لا تدخـل ضمن اشرافها الادارى ، وهى أكثر وحدات الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الامريكية انتشارا حيث توجد فى جميع الولايات عدا ثلاثة •

وتتفاوت أهمية المقاطعة من ولاية لاخرى ، ففى ولاية «نيوانجلاند» تحجب المراكز Tiwns المقاطعات الى الحد الذى يتضاءل فيه شـأنها كوحدات محلية الى حد كبـير ، وفى (١٦) ولاية «نيو انجلاند» توزع

الاختصاصات المحلية بين المقاطعات والقرى فى كل منها • وتبلغ عــدد المقاطعات حتى عام ١٩٧٣ عدد ٣٠٤٤ مقاطعة •

ويتفاوت عدد المقاطعات من ولاية الى أخرى ما بين ثلاثة مقاطعات الى (٢٥٤) مقاطعة فى ولاية تكساس • كما يتفاوت نطاق المقاطعــة فى مدى واسع ما بين ٢٥ ميل مربع الى (٢٠١٣١) ميل مربع فى مقــاطعة (سان برنادينو بولاية كاليفورنيا) وكذلك تتفاوت أحجام الســكان من مقاطعة لاخرى • فمثلا (مقاطعة لوس أنجلوس) يبلغ عدد سكانها ٦٫٥ مليون نسمة وهى واقعة فى ولاية كاليفورنيا •

وتنشأ المقاطعة ، وعدد نطــــاقها وأسلوب تنظيم هيئتها الادارية وسلطاتها واختصاصاتها بمقتضى الدستور فى عدد قليل من الولايات أو بمقتضى القانون فى غالبية الولايات ، أو باجراءات محلية معينة تستند الى القــانون •

أما المركز Town فتوجد مراكز فى ولايات (نيو انجلاند) حيث تقسم غالبية المساحة الى مراكز ، يضم كل منها فى الغالب مناطق ريفية ومناطق حضرية على السواء ، والمركز هو الوحدة المحلية الرئيسية خارج مدن هذه الولايات • وتتراوح مساحة المركز بين ٢٠ ــ ٤٠ ميل مربع •

ثانيا : البلديات (المــدن) Munipolites

البلدية وحدة حضرية قد تكون مدينة كبيرة City أو متوســطة Town أو صغيرة Borogh/Uinvage ويبلغ عدد البلديــات ١٨٥١٦ بلدية حتى عام ١٩٧٢ • تستوعب أكثر من ٧٥٪ من مجمــوع سكان الولايات المتحدة الامريكية •

ويصل حجم سكان مدينة نيويورك حوالى (٨) ملايين نسمة بينمـا لا يزيد حجم سكان مدينة (ميثور) فى ولاية أريزونا عن بضعة أشخاص، والمدن التى تصل حجما معينا تمنح صفة البلدية وتنشأ البلدية ويحـدد نطاقها وأسلوب تنظيم سلطاتها واختصاصاتها باحدى المصادر القانونية التـالية :

١ ــ ميثـاق خـاص :

تمنحـه السلطة التشريعية بالولاية للوحـدة الحضرية لتكتسب بمقتضاها صفة البلدية ، وتحدد هذه الوثيقة نطاق البلدية ، وأسـلوب تنظيم هيئتها الادارية وسلطاتها واختصاصاتها ، ومواردها المالية •

٢ ــ ميثـاق عـام :

وبمقتضاه تنظم جميع البلديات فى الولاية بطريقة موحدة حيث نص الميثاق العام على شروط واحدة لانشاء البلديات ونمط موحـد لتنظيم سلطاتها واختصاصاتها •

ويعاب على هذا الاسلوب ايجاده لطراز موحد فى المدن المتفـاوتة الاحجام المتباينة الحاجات ، والمتنوعة المشكلات ، فالتنظيم الذى يصلح لمدينة صغيرة لا يصلح بالضرورة لادارة المدن الكبرى ، وبالتـالى قد لا يصلح للمدينة الصغيرة عندما تتوسع وتصبح مدينة كبيرة •

٣ ــ المواثيق المصنفـة :

وأخذت بهذا الاسلوب بعض الولايات الامريكية بقصد التغلب على عيوب المواثيق الخاصة والعامة • وبهذا الاسلوب تقسم المـدن الى

درجات تبعا لاحجام سكانها ويورد لكل درجة من المدن صنف معين من المواثيق ، فيوجد ميثاق لمدن الدرجة الثانية وهكذا •

ويعيب هذا الاسلوب تمييزه بين المدن على أساس حجم السكان فقط دون اعتبار الى الظروف الاقتصادية والاجتماعية ودرجة النمو الحضارى وغيرها من العوامل التى تضع السلطات المحلية فى أوضاع معينة وتواجه مشكلات مختلفة •

٤ ــ المواثيق الاختيارية :

ويعتبر هذا الاسلوب تطويرا لاسلوب المواثيق المصنفة ، ومؤداه أن يوجد أكثر من ميثاق لكل درجة من درجات المدن ويختار سكان المدينة بارادتهم ما يناسبهم منها فالمدينة من الدرجة الثانية (مثلا) يكون لها حق الاختيار بين ثلاثة مواثيق والمدينة من الدرجة الثالثة يكون لها حق الاختيار بين ميثاقين وهكذا •

وبحيث يتاح لسكان المدن مجال أكبر للاختيار ، ولكن لا يجوز لهم ادخال أية تعديلات على الميثاق فاما أن يقبل الميثاق كما هو أو يختار ميثاق آخر •

ويطبق هذا الاسلوب فى ولايات : (الينوى) (أوو) و (نيوجرسى)•

مواثيق الحكم الذاتى :

ويعتبر هذا النوع تطويرا للتطبيقات السابقة ، ويتم هذا النوع على شكلين :

أ) حكم ذاتى دستورى :

وهو شكل من أشكال العلاقة بين العلاقة المحلية والولايات وبمقتضاه يمنح أهل الوحدة المحلية ــ بناء على نص دستورى ــ صلاحية كما رسم اختصاصات يعين دون رقابة من السلطة التشريعية بالولاية •

ب) حكم ذاتى قــانونى :

ويمنح بمقتضاه الوحدات المحلية ــ بنص القانون ــ صــلاحيات مماثلة للصلاحيات التى تمنح بنص دستورى • ولكن فى هذه الحــالة تستطيع السلطة التشريعية للولاية سحب صـــلاحيات واختصاصــات الوحدة المحلية أو تعديلها بقانون آخر وهو بذلك يختلف تماما عن الحكم الذاتى الدستورى لدرجة أصبح معها «الحكم الذاتى» ينصرف الى الحكم الذاتى الدستورى فقط •

وعلى الرغم من الاختلاف فى التفاصيل فإن الحكم المحلى الدستورى يقصد به زيادة قدر الحرية الممنوح للسلطات المحلية ، وتمتد هذه الحرية الى مجال حق وضع الميثاق الخـــاص بسكان الوحدة ، وكذلك تنظيم السلطات المحلية والصلاحيات والاختصاصات التى يجب أن نمارسها • ولكن هذه الصلاحية ليست مطلقة من كل قيد ، بل محدودة بنصــوص الدستور الامريكى والقوانين السارية وبأحكام القضاء •

ثالثــا : القـــــرى : Townships

والقرية وحدة محلية فى نطاق المقاطعة تنشأ لأداء الخدمات لأهالى الريف أو الخضر خارج البلديات • وهى وحدة ريفية بدرجة أساسية ، وتوجد القرى فى ستة عشر ولاية (نيو انجلاند)•

وتغطى القرى الولاية الكلى فى ثمـــانى ولايات فقط بين الخمسين ولاية أما باقى الولايات فتعتبر انشاء القرى اختياريا لسلطة المقاطعة •

ويلاحظ أن «القرى» فى الولايات المتحـــدة الامريكية لا تقل فى مستوى مرافقها وخدماتها عن مستوى المدينة ، ما لم تتميز بعض القرى الامريكية بالنظام السليم والطرق المرصوفة والانارة والمحلات التجارية وغير ذلك من الخدمات العامة على أرقى مستوى من الكفاءة •

ويفضـل الكثير من الامريكيين الاقامة فى «القـــرى» الريفية أو الحضرية على حد سواء ــ ابتعادا عن ضوضاء المدينة وازدحامها،خاصة القرى القريبة من المدن •

رابعـا : المناطق الخـاصة : Special Districts

وهى وحدات محلية تنشأ بناء على رغبة الاهالى وبمقتضى القانون وتختص سلطة المنطقة ــ فى الغالب ــ بآداء خدمة واحدة مثل التعليم أو مياه الشرب أو الصرف الصحى •

كما قد تختص بنوعين من الخدمات أو أكثر خاصة اذا كانت هـذه الخدمات متجانسة •

وتتباين المناطق من حيث العدد والاختصاص والتنظيم الى الحـد الذى يصعب معه التوصل الى خصائص عامة مميزة لها •

وهى أكثر أنواع الوحدات المحـلية الامريكية عددا ، اذ تشمل ثلثى عدد الوحدات المحلية •

وترجع نشأة هذه الوحدة المحلية تحت مسمى المناطق الخاصة الى عدة أسباب منها : عدم ملائمة الوحدات الاخرى ـ القائمة فى نطـاق المقاطعة أو المدينة ـ على تقديم الخدمات العامة بالكفاية المطلوبة ، أو عدم تمشى هذه الوحدات مع الاحتياطات الفعلية للاهالى ممـا يستدعى انشاء منطقة خاصة لادارة هذه الخدمات ، كما قد يكون السبب فى انشاء المناطق الخاصة رغبة الاهالى فى الاستقلال عن الوحدات المحلية الاصلية، ومثال ذلك ما يحدث فى المناطق التعليمية وحرص المعلمين والمشرعـين والاهالى على تأكيد نجاح خدمة التعليم بأبعادها عن الوحدات الادارية القائمة فى الولاية أو فى المدينة • والسبب الاخير هو عندما تكون الخدمة المطلوبة فعلا لا تدخل فى اختصاص الوحدات المحلية القائمة فعلا •

ويمر انشاء هذه المناطق الخاصة بعدة مراحل منها ، تقدم الاهالى بطلب أو الالتماس الى سلطة حكومية غالبا ما يكون مجلس المقاطعة أو المجلس البلدى للتأكد من مشروعيته ومـدى الحاجة اليه ، وغالبـا ما يستكمل باستفتاء محلى فاذا فاز بالاغلبية يتم انشاء المنطقة الخاصة•

أساليب ادارة وحدات الحـــكم المحلى الامريكى

أولا : ادارة المقاطعـــة :

يتم ادارة المقاطعة عن طريق مجلس المقاطعة ، ويتم تكوين المجلس بالانتخاب بالطريق المباشر ويأخذ عدة أشكال منها :

أ) مجلس القومسيرين أو مجلس المشرفين :

ويتكون من ثلاثة الى خمسة أعضاء منتخبين لايشغلون أى مناصب عامة طول فترة عضويتهم •وينتخب الرئيس من بين الاعضاء بواسطتهم• ويمثل الرئيس المقاطعة فى المناسبات الرسمية والشعبية ، وليس له أى صلاحيات العضو العادى وهذا النوع أكثر انتشارا حيث يغطى أكثر من ثلثى عدد المقاطعات الامريكية •

ب) مجلس ممثلى القـــرى :

ويتكون من ممثلى القرى الواقعة فى نطاقه المقاطعة وبحيث تمثـــل كل قرية فى مجلس المقاطعة بغض النظر عن حجم سكانها ويمثل الوحدات ذات الكثافة السكانية بأعضاء اضافيين ، ويتوقف حجم هذا المجلس على عدد القرى الواقعة فى نطاقه ، ولهذا قد يصل الى أكثر من ثمانين عضوا وينتخب الرئيس من بين الاعضاء •

جـ) مجلس القاضى والقومسيرين :

ويتكون من عدد ٣ ـــ ٥ عضو ، ولا يختلف عن المجلس الاول سوى

فى كون رئيسه يجمع بين مسئوليات عضوية المجلس ورئاسته وواجبات قضائية لا يشاركه فيها باقى الاعضاء •

د) مجلس القضـــاء :

وبتكون هذا المجلس من عدد قليل من الاعضاء المنتخبين برئاســة قاضى ، ويمارس الرئيس والأعضاء اختصاصات قضائية الى جــانب اختصاصاتهم الادارية •

وعلى الرغم من تعدد الاشكال الا أن الاقتراع السرى المباشر الذى يتم به انتخاب أعضاء المجلس هو الاساس الذى يقوم عليه النظــام الامريكى ونسبة كبيرة من المقاطعات يتم بها الانتخابات على أســاس المقاطعة دائرة انتخابية واحدة ، وهو الشــكل المفضــل لــدى الشعب الامريكى ولا يقتصر دور الناخبين فى انتخاب أعضاء مجلس المقاطعــة ، بل يمتد الى انتخـــاب (الشريف) المسئول عن الامن والنظام العــام (والمدير العام) و (سكرتير المقاطعة) و (أمين خزانة المقاطعة) ويلاحظ أن الشعبالامريكى يفضل اختيار موظفى المناصب الرئيسية عن طريقــة الانتخاب لا عن طريق التعيين الذى يسير عليه نظام الحكم المحلى حاليا فى جمهورية مصر العربية •

أما المقاطعات ذات الحكم الذاتى :

فهى تختلف عن الاشكال السابقة ، فى أن طريقة تشكيل مجــالسها تستند الى دساتير وقوانين الولايات ، ولقد طبق نظام الحكم الذاتى فى عدد قليل من الولايات • ونظرا لما يخوله للاهالى من سلطة توســيع الاختصاصات ، والمبادأة بالانشطة اللازمة لتلبية احتياجات الجماهير • ففى المقاطعة يكاد يقتصر على حق اختيار أسلوب تنظيم السلطات المحلية

على نحو يمكنها من الاضطلاع بمسئولياتها بكفاية،وارتباط ذلك بالمواثيق التى اعتمدتها السلطة التشريعية فى الولاية •

در الرئيس التنفيذى فى المقاطعة :

من عيوب النمط التقليدى لادارة المقاطعات عدم وجود رئيس تنفيذى يكون مسئولا عن العمل الادارى وعن الاشراف على الادارات المختلفة وتنسيق العمل • فكل موظف تنفيذى أو رئيس ادارة يعمل مستقــلا عن بقية الادارات تحت رقابة مجلس المقاطعة •

وتزداد مشكلة عدم وجود رئيس تنفيذى للمقاطعة عند صغر حجم المجلس وعدم التوسع فى تطبيق نظام اللجـــان التى يمكن أن تضطلع بمراقبة أعمال الادارات المقابلة لها • أو عندما تتباين عــدد الادارات فى المقاطعة تبعا لحجمها ومقدار الاختصاصات المخولة لمجلس المقاطعة لعلاج هذه المشكلة أخذت المقاطعات بتعيين مدير للمقاطعة على غــرار (مدير المدينة) ليتولى سياسة المجلس ، وتعيين الموظفين واعفائهم من مناصبهم واعداد الميزانية السنوية ، وترفع التوصيات الى المجلس الذى يتفرغ لتقرير السياسة العامة ويترك لمدير المقاطعة مسئولية الاشراف الادارى الا أن هذا التعيين لا يطبق سوى فى عدد قليل من المقاطعات بسبب اعتراض الاهالى وتفضيلهم للانتخاب وهناك مقاطعات تعين رئيس ادارى للمقاطعة تكون له صلاحيات أقل من تلك التى تخول لمدير المقاطعة وخاصة فيما يتعلق باعداد الميزانية وتعيين الموظفين وهو أكثر انتشارا وتحقق نجاحا فى المقاطعات التى تطبقه •

وتلجأ مقاطعات أخرى ــ الى انتخاب رئيس ادارة المقاطعة ويقتضى

ذلك انتخاب رئيس المجلس المحلى بالطريقة المباشرة بحيث يجمع — بين عضوية المجلس ورئاسته والاشراف على العمل الادارى •

وهناك نظام آخر يعمل على وضع سكرتير المقاطعة بتكليفه بأعمال التنسيق بين الادارات المختلفة فى المقاطعة ، تعنى أنه ليس رئيسا فعليا لرؤساء الادارات بل هو منسق فقط عن طريق الاجتماعات واللجان •

ثانيا — ادارة المدن (البلديات) :

ويتم ادارة المدن أو ادارة البلديات فى الولايات المتحدة الامريكية بعدة أشكال نوضح منها ما يلى :

١ — العمــدة والمجلس :

وهو أعرق صور تنظيم مجالس المدن وأكثرها انتشارا فى الولايات الامريكية • ويتشكل المجلس من عدد يتراوح بين ٥ — ٥٠ عضوا تبعا لحجم المدينة وعلى ضوء ميثاقها ، ويتم انتخاب الاعضاء بالطريق المباشر على أساس تمثيل كل قسم من أقسامها الانتخابية بعضو أو أكثر •

ويرأس المجلس عمدة يختار فى عدد قليل من مجالس المدن الصغيرة بواسطة المجلس ورئاسة جلسات المجلس ، وتمثل المدينة فى المناسبــات الرسمية والشعبية • ويعفى العمدة من منصبه اما بقرار من المجلس ، أو بقرار من الناخبين أو بقرار حاكم الولاية •

٢ — اللجنـــــــة :

ويطبق نظام اللجنة فى أقل من ١٥٪ من عدد المدن الامريكية ، ويقوم على تركيز السلطة فى عدد قليل من الاعضاء (٣ — ٧) ينتخبون بالطريق

المباشر ويختصون بتقرير السياسة العـامة واصدار الاوامـر اللازمة لتنفيذها • وتكون رئاسة اللجنة للعمدة الذى يختـار من بين الاعضاء وبواسطتهم أو يتم انتخابه بالطريق المباشر •

٣ ــ المجلس ومدير المدينـة :

ويطبق هذا النظام فى كثير من الولايات باستثناء ولايات ثلاث هى : اركنساس ، وانديانا ، ولويزيانا • ويقوم على وجود مجلس وعمـدة ومدير للمدينة • ويشكل المجلس من (٥ ــ ٧) أعضاء ينتخبون بالطريق المباشر والعمدة ينتخب بواسطة الاهالى أو يختار من بين أعضاء المجلس ويختص برئاسة جلسات المجلس اما مدير المـدينة فيعينه المجلس على أساس الكفاءة الادارية • وتختص المجـالس البلدية بعدة اختصاصات منها الانشطة الثقافية ، وأنشطة الرعـاية الاجتماعية ، والانشطـة الاقتصادية التى تغطى المرافق العامة التى غالبا ما تدار بواسطة شركات خاصة فيما عدا عمليات مياه الشرب وشبكات الصرف الصحى وقليل من محطات توليد الكهرباء أما مشروعات النقل العام تتولاهـا الوحـدات المحلية لعدم اقبال الشركات الخاصة عليها لما تحققه من خسـائر • كما تتولى المجالس البلدية ادارة وتنمية التجارة والصناعة عن طريق جذب المشروعات لها بالتعاون مع الغرف التجارية والصناعية ، وكذلك تضمن السياحة وتوفير الاتصالات •

ثالثا ــ ادارة القـرى :

تدار شون القرية فى كثير من الولايات الامريكية على غـرار ادارة المراكز المتبع فى ولاية (نيو انجلاند) بواسطة الاجتماع العام والمجلس• ولكل قرية مجلس ، ولكن ليس بالضرورة أن يكون لها اجتماع عام وذلك نظرا لقلة حضور المواطنين فى هذه الاجتماعات •

مجلس القـــرية :

ويتراوح أعضاء مجلس القرية من (٣ ــ ٥) عضوا ينتخبون بالطريق المباشر أو يشغلون العضوية بحكم مناصبهم • مثل سكرتير القرية ، أمين الخزينة ، وقضاة الامن • ونصف عدد مجالس القرى من أعضاء منتخبون وأعضاء بحكم مناصبهم ، والباقى يشـــكل بالانتخـــاب المباشر لجميع أعضاءه • وفترة العضوية سنتان الى أربع سنوات وتعقد اجتماعـــات المجلس بصفة دورية عادية مرة كل شهر وفى بعض الولايات مرتين الى ثلاث مرات فى السنة فقط • وفى حالة وجود اجتماع عام للقرية يختص المجلس بالشئون الادارية والميزانية وينفذ قرارات الاجتماع العـــام• وفى حالة عدم وجود اجتماع عـــام يختص المجلس بالسلطة التنفيذية والعمل الادارى وغالبا ما يأخذ شكل (نظام اللجنة)•

وفى بعض القرى يوجد رئيس تنفيذى وهو غالبا ما يكـــون عضوا بالمجلس ، وأحيانا يجمع بين عضوية مجلس القـــرية وعضوية مجلس المقاطعة التى تتمتع القرية فى نطاقها •

رابعا : ادارة المناطق الخـــاصة :

ويتباين تنظيم هذه المناطق على حسب نوع المنطقة والولاية ونادرا ما تنظم بنصوص دستورية • وعـــادة ما يكون لها مجالس ادارة من (٣ ــ ٧ عضو) منتخبين أو معينيين ونادرا ماتدار بواسطة فرد واحد •

الفصل الثانى عشر

أساليب ادارة وحدات الحكم المحلى
فى المانيــا الاتحــادية

تتكون وحدات الحكم المحلى فى المانيا الاتحادية من الاتى :

البلدية ــ المدينة ــ الناحية ٠

وتشتمل الادارة البلدية على :

ــ بلديات الولاية ٠

ــ المــدن الصغيرة ٠

ــ المــدن الكبيرة ٠

أما بلديات الولاية والمدن الصغيرة فهى تجمع بين نواحى عدة،وتعتبر من مستوى واحد مع المدن الكبرى ٠ ويمكن التعبير عنها بأنها مجموعات ادارة ذاتية محلية وفى نفس الوقت لها سلطات حكومية محددة ٠

وتنفيذا لمبدأ توحيد أو وحدة الادارة ، نجد أن المجموعات البلدية مختصة بالخدمات التى تحتاج اليها المحليات ، ولها من القوة ما يزيد عن طاقة الوحدات المحلية الصغيرة ٠

كما يوجد مجلس نيابى منتخب بالانتخاب المباشر من الســكان بكل وحدة من وحدات الحكم المحلى ٠

والجهاز التنفيذى فى البلديات الصغيرة هو الموظف الاعلى (المحافظ) الذى عادة ما تكون وظيفته شرفية وليست رسمية .... بينما نجـد فى البلديات الكبيرة يعين بمنصب رسمى هو العمدة أو المدير أو مدير المدينة. ومثال ذلك (عمـــدة برلين) وفى بعض الولايات يرأس المجلس النيابى للولاية بواسطة العمدة الرسمى وهو رئيس الجهاز التنفيذى .

مجالس الرقابة فى المانيا الاتحـادية :

نظرا لإن الدولة بها العديد من المؤسسات العامة . لذا يطلق عـلى هذا النوع «مؤسسة القانون العام» ولها الشخصية الاعتبارية المستقلة ومؤسس بموجب قانون . وتكون البنوك أحد هذه النماذج كمـا توجد مؤسسات اتحادية عددها ضئيل ولعدم إمكانية تعديل تنظيماتها ومن أمثلتها : البريد الاتحـادى الالمـانى ــ والخطوط الحـديدية الالمانية الاتحادية وصناديق التعويضات وغيرها .

وبالنسبة للشركات المساهمة وهى كثيرة ومنها ما يدخل فى نطـاق قانون الملكية الخاصة الالمانى . ويدير الشركة المساهمة مجـلس ادارة، ويوجد معه مجلس رقابة يتمثل فى عضوية ممثلى الحـكومة ، وممثلى العـاملين .

ومن الغريب أن السن القانونية لعضو المجلس الرقابى تنتهى فى سن ٦٥ سنة بينما فى مجال الصناعة تصـــل الى سن ٥١ سنة ، ويلاحظ أن مرتبات العاملين فى المؤسسات الحكومية ومجالس الرقابة تتحدد حسب الوضع السارى فى مؤسسات القطاع الخاص .

وتقوم مجالس الرقابة بمراقبة الادارة وتقديم المشورة لها . وفى

الشركات المساهمة الكبيرة يصل عدد أعضـاء مجلس الرقابة الى عـدد (٢١) عضو • ويشمل العدد ممثلى المستخدمين ، ويحتل الاتحاد (الحكومة الاتحادية) نفوذا مناسبا فى هذه المجالس باعتبار أنها تراقب أيضا عمـل المؤسسات المساهمة الاتحادية •

صناديق التوفير الالمانية :

ترجع نشأة غالبية صناديق التوفير الالمانية الى النصف الاول من القرن التاسع عشر ، أسستها حكومات المدن والبلديات والاتحـادات الشعبية ، بغرض تشجيع روح الادخار لدى المواطنين ، واستثمار هذه المدخرات لتحقيق المصلحة العامة •

ويوجد فى المانيا الاتحادية مايزيد عن (٧٠٠) صندوق توفير ، ولهـا أكثر من (١٦ ألف) فرع منتشرة فى مختلف أنحاء المانيا الاتحادية •

وتتميز صناديق التوفير الالمانية بخاصية منفردة تتمثل فى كـونها مصارف عامة ، حيث تقوم بكافة الاعمال المصرفية التى تقـوم بها المصارف العادية تجاه عملائها فى حين أنها مؤسسات بلدية عامة •

التنظيم المالى لوحدات الحكم المحلى فى جمهورية المانيا الاتحادية :

ويقوم التنظيم المالى فى جمهـورية المانيا الاتحـادية على ثلاثة مستويات هى :

١ ــ الحكومة الاتحادية •

٢ ــ الولايات •

٣ ــ الوحدات المحلية •

ولكل من الحكومة الاتحادية والولايات شخصية اعتبارية مستقلة عن الاخرى فيما يتعلق بالميزانية ، كما وأن الوحدات المحلية هيئات مستقلة تمارس جميع الاعمال والانشطة ذات الصفة المحلية •

وتجمع «المانيا الاتحادية» فى توزيع الموارد المالية على المستويات الادارية المختلفة بين نظامين :

١ ــ نظام الفصل بين المستويات المختلفة وتخصيص موارد لكل وحدة •

٢ ــ النظام المختلط ، ويتضمن اشراك المستويات المختلفة فى الموارد المالية • وتنقسم الموارد المالية الى قسمين :

١ ــ موارد الميزانية العادية التى تتضمن كافة الايرادات العادية•

٢ ــ موارد الميزانية غير العادية التى تمول الانشطة الانتاجية ويتم الحصول عليها من الدخول غير العادية •

الفصل الثالث عشر

أساليب ادارة وحدات الحكم المحلى
فى فرنسا

تنقسم الجمهورية الفرنسية لتحقيق أهداف الحكم المحلى الى قسمين اثنين :

١ ـ المحافظات وعددها ٩٠ محافظة •
٢ ـ الكوميونات وعددها ٣٧٩٨٣

وتتحدد المحافظة طبقا لضرورات معينة ، ولا تحدد على أساس جغرافى أو تاريخى بينما يعتبر الكوميون بصفة عامة كيان ذاتى طبيعى قد يتمثل فى مزرعة أو قرية أو مدينة صناعية ، أو منطقة حضرية •

وتنقسم المحافظات فى فرنسا الى أربع مراتب هى :

محافظات المرتبة الممتازة وعددها ١٥
محافظات المرتبة الاولى وعددها ١٩
محافظات المرتبة الثانية وعددها ٢٢
محافظات المرتبة الثالثة وعددها ٣٤

وينبنى هذا الترتيب على أهمية المدن والمناطق الداخلة فى نطاق المحافظة • وكثيرا ما يتعدل هذا الترتيب طبقا لتغير الظروف ، ويدير

المحافظة المحافظ باعتبار المحافظة وحدة ادارية مركزية ، وهي كذلك وحدة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية ويقوم على ادارتها المجلس العـام أو مجلس المحافظة .

أما الكميونات الفرنسية فهى تختلف حسب النشاط الرئيسى لهـا . فنجد كميونات زراعية وأخرى صناعية وثالثة تجارية ولهذا لايمكن وضع معايير محددة للكميون أو ثروته أو نوع النشاط الذى يمارسه .

كما يضم النظام الفرنسى وحدتين أخرتين من وحدات الحكم المحلى وهمـــا :

المراكــز .

الكانتونات .

وكلاهما وحدات الادارة الميدانية . وان كانت المراكز تتصل مباشرة بالحكومة المركزية بالذات فى مسائل الامن والدفاع والقضاء والانتخابات وعادة ما تنقسم المحافظة الى عـــدة مراكز تتراوح بين اثنين وثمانية مراكــز .

ويختلف هذا العدد من محافظة لاخرى حسب مساحة المحافظة وعدد السكان فيها ، كما قد تعتبر عاصمة المحافظة وضواحيها مركزا واحدا .

أما الكانتون : فتضم كل محافظة عدد من الكانتونات بينمـا يضـم الكانتون عـددا من الكميونات . وكما هو الحـــال فى المراكز نجد أن الكانتونات تقسيم ادارى لا علاقة له بالنظام المحلى الفرنسى . ويعتبر أيضا من أغراض مركزية مثل أغراض الامن والقضاء والانتخابات .

والمجالس البلدية : هى المجـالس التى تعمـل داخـل المحـافظة لتقسيمات وحدات الادارة المحلية • ولهـذا نجـد أن مجلس المحافظة له بعض مظاهر الوصاية الادارية على المجالس البلدية الواقعة فى نطاق المحافظة • ومثال ذلك ضرورة تصديقه على ما تتخذه المجالس البلدية من قرارات خاصة بالنسبة للرسوم والضرائب الاضافية •

كيفية التعاون بين الوحدات المحلية :

يتم التعاون بين الوحدات المحلية ، سواء بين المحافظات وبعضهـا البعض أو بين مكونات كل محـافظة • عن طريق عقد مؤتمرات عـامة للمحافظات تناقش فيها الموضوعات المشتركة وتقترح هذه المؤتمـرات فى النهاية التنسيق فيما بين المحافظات •

كما قد تتفق المحافظات مع بعضها البعض على انشاء مرافق مشتركة أو ادارة مرفق عام معين ، كما قد يترتب على هذا الاتفاق انشاء مؤسسة عـامة •

كما أجاز المشرع الفرنسى للمحافظات عمل جمعيات مشتركة تتولى القيام ببعض المشروعات ذات النفع العام •

وأخيرا نجد هناك تعاون بين المجالس البلدية ، ويتم عن طريق عقد المؤتمرات البلدية التى تصدر توصيات معينة يلتزم كل مجلس بلـدى باتخاذ القرارات التنفيذية لها ، كما يتم عن طريق اللجـان المشـتركة الادارية للمشروعـات المشتركة أو تكوين النقابات البلدية التى تعتبر بمثابة المؤسسة العامة ، أو تكوين جمعيات مشتركة على غرار المحافظات•

الفصل الرابع عشر

نظام الحكم المحلى فى اليابان

أرسى الدستور اليابانى الذى أخذ طريقه الى التنفيذ عام ١٩٤٧ المبادىء المنظمة لحاجات الجماهير المحلية تحدد بواسطة القانون ، وذلك طبقا لمبادىء وأهداف الحكم المحلى .

ونصت المادة الثالثة والتسعون من الدستور على أن تشكل الاجهزة المحلية ، مجالس من بين أعضائها البارزين وذلك طبقا للقانون — وجميع الرؤساء التنفيذيين لتلك الاجهزة وأعضاء المجالس ، وبعض الاعضاء المحليين الرسميين الاخرين المحددين طبقا للقانون ينتخبون انتخابا مباشرا بواسطة جماهير الشعب فى مجتمعاتهم المحلية وجاء فى المادة الرابعة والتسعين أن الاجهزة المحلية تملك الحق فى ادارة ممتلكاتها وتضع لذلك الانظمة الملائمة من خلال القانون .

وورد فى المادة الخامسة والتسعين أن أى قانون خاص يمكن تطبيقه فقط فى جهاز مجلس واحد ، ولايمكن اقراره بواسطة البرلمان — الا بعد موافقة أغلبية المنتخبين مواطنى هذا الجهاز ، ولابد أن يكون متمشيا مع روح القانون .

ان المبدأ الاساسى الذى يقوم عليه الدستور اليابانى انما هو صوت الديمقراطية الصحيحة الذى يجب أن يكون قاعدة أصلية للحكم المحلى .

ملامح النظـــــام :

يمكن القول بأن نظام الحكم المحلى الجديد برز الى الوجود متأثرا الى حد كبير بنظام الحكم فى الولايات المتحدة الامريكية ، اذا ما قورن بنظام الحكم المحلى القديم الذى أخذ بالنظام الالمانى فى فكرته كمــــا سبقت الاشارة الى ذلك •

صدر قانون الحكم المحلى مع دستور عام ١٩٤٧ ـ وهــو يعبر عن الملامح الرئيسية لاعمال الحكومات المحلية المستهدفة منها ، كمــا صدرت عدة قوانين أخرى مثل قانون الخدمة العامة عام ١٩٥٠ ــ وقـــــانون الانتخاب ، وقانون الميزانية المحلية عام ١٩٤٨ ــ وعدة قوانين أخرى ــ وذلك لتأكيد جذور قانون الحكم المحلى •

وقد هدف القانون أول ما هدف الى العمل على رفاهية المــواطنين اليابانيين وسيادتهم ، كما وضع القانون أساسا لمواجهة الحاجات المحلية للانسان اليابانى ليس فقط لهـــذا السبب ، ولكنه قام أيضـــا لتنفيذ السياسات القومية ، ولقد لعبت الحكومة المحلية دورا عظيما وهاما فى تصنيع اليابان •

هذه هى الملامح الاساسية للحكومات المحلية فى اليابان ، ان الابنية التنظيمية والاختصاصات التى خولت لتلك الاجهزة المحلية انما تعمــل من خلال الحكومة المركزية ومعظم هذه الاجهزة مسئولة مسئولية كاملة عن تنفيذ الحكومة المركزية ، وبعبارة أخرى فان المحــافظين والعمــد مسئولون مسئولية كاملة عن جميع الانشطة الخــدمية ــ فى حـــــدود محافظاتهم وبلدياتهم •

١ ــ الوحــدات المحليــة

تنقسم الحكومة المحلية فى اليابان الى مستويين :

ــ المحافظات وهى فى الدرجة الاولى •

ــ البلديات وهى فى الدرجة الثانية •

أولا : المحــافظات :

وعددها ٤٧ محافظة فى مجموعها ــ منها أربع محافظات كبيرة هى :

محافظة طوكيــو •

ومحافظة هــوكايدو •

ومحافظتى أوزاكا وكيوتو •

وأما باقى المحافظات وعددها ٤٣ محافظة وتشكل كل محــافظة فى مجموعها عدة وحدات تخطيطية محلية تشتمل على عدد من البلديات فى نطاق حدودها ، وعلى الرغم من اختــلاف أسماء المحافظات الاربعة المذكورة عن باقى المحافظات فان اختصاصاتها وأبنيتها التنظيمية واحدة•

ومحافظة طوكيو تختلف بعض الشىء عن مثيلاتها فى الاختصاصات والتكوين حيث يدخل فى حدودها حوالى ٢٣ حيا خاصا فى مدينة طوكيو الاصلية • وباقى مساحة المحافظة تنقسم الى بلديات عادية وهى تمارس اختصاصاتها فى حدود مساحتها بواسطة حكومة طوكيو المحلية •

ثانيــا ــ البلديات :

وهى الوحدات الاساسية للحكم المحلى لانها على علاقة مبــاشرة

ودائمة بالجماهير وليس هناك فرق جوهرى من حيث الاختصاصات والسلطات بين المدن الكبيرة والمدن الصغيرة والقرى ـ ولكن المدن الكبيرة على أى حال ـ مسئولة مسئولية كبيرة ولها اختصاصات أكثر من المدن الصغيرة والقرى ٠

وللمدن الكبرى ملامح رئيسية معينة تميزها عن غيرها هى :

١ ـ عدد السكان ويزيد على ٥٠ ألف نسمة ٠

٢ ـ حجم المساحة المبنية ٠

٣ ـ عدد السكان فى المساحات الحضرية ٠

٤ ـ تنوع الخدمات الحضرية الملائمة ٠

والمدن التى يزيد سكانها على ٥٠٠ ألف نسمة تسمى المدن المختارة وهى أكثر من تسع مدن ويقارب عدد سكانها مليونا وقد أطلق عليها هذا الاسم بناء على تعليمات مجلس الوزراء وهى :

أوزاكا ـ ناجويا ـ يوكوهاما ـ كيوتو ـ كوب ـ كيتاكوشى ـ سابورو ـ كاوازاكى ـ فويكواما ٠

وهذه المدن لها اختصاصات هامة وتتمتع باستقلال عن نظيرتها العادية «الصغيرة» ٠

ويبلغ عدد البلديات فى مجموعها الان ٣٢٨٧ وتشمل فيما بينها :

١ ـ المدن المختارة «المذكورة آنفا» وعددها ٩ مدن

٣ ـ المـدن الكبـيرة وعـددها ٦٣٠ مدينة
المـدن الصغـيرة وعـدها ١٩٧١ مدينة
٤ ـ القـرى وعددها ٦٧٧ قرية

«وذلك طبقا لاحصائية ٢٥ ديسمبر ١٩٧٢»٠

والمحافظات والبلديات كأجهـزة محلية ترتكز على ثلاثة عناصر أساسية هى :

ـ عـدد السكان ٠
ـ مسـاحة الارض ٠
ـ سلطة الحكومة المحلية ٠

وجميعها ذات كيان موحد وتملك من السلطات ولها من الصلاحيات ما يجعلها تهب أو تعطى بعض الضرائب المجباة ٠ وذلك طبقـا للائحتها الداخلية وذلك فى اطار الظروف القومية وتدير شئونها باستقلالها الكامل٠

والمحافظات والبلديات باعتبارها من خلق الحكومة المركزية انما تسير وفق نظام الحكومة المركزية ومن خلالها ٠ على أن هذه الانظمة تفقـد صفتها الشرعية اذا ما حدث تباين بينها وبين مبادىء الحكم المحلى ٠

ومن البديهى أن المحافظات والبلديات طبقا لما تقدم ـ تملك الحـق القانونى كأجهزة محلية وليس هناك أدنى تدخل فى عـلاقاتها ببعضها البعض ـ فالمحافظات أجهـزة تخطيطية محلية تشتمل على عدد من

البلديات فى نطاقها — ولهذا السبب فــان المحافظات تمــارس بعض الصلاحيات والسلطات على تلك البلديات الداخلة فى نطاقها — المحافظون كممثلين للحكومة المركزية يمارسون ذلك الحق المكفول لهم بقوة القانون على هذه البلديات •

ان تقسيم المحافظات والبلديات على مساحات من الارض — انمــا قام على حقائق تاريخية فالمحافظات تضم البلديات • وهذا يعنى أن كل قطعة من الارض فى أية محافظة تنتمى الى بلدية وأن كل بلدية انما هى جزء من المحافظة •

وقد تتغير مساحة البلديات — باندماج بعضها فى البعض ، وهــذا يعنى تغييرا فى حدود كل بلدية ، وان هذا الاندماج انما يتم بنــاء على طلب تلك البلديات • وبعد موافقة المحافظين • وطبقا للانظمة والقوانين المعمول بها ، لكن حدود المحافظات تتغير تلقائيا عندما تتعــدل حــدود البلديات الداخلة فى نطاق حدود تلك المحافظات •

ولقد كان عدد البلديات فى عام ١٩٤٥ يزيد على ١٠ آلاف بلــدية فى الدولة — وكان أكثرها صغيرا جدا — بحيث لا يمكنه القيام بمسئولياته الادارية واختصاصاته الجديدة التى منحت له عقب الحــرب العــالمية الثــانية •

وفى عام ١٩٥٣ — كانت هناك نظرة جديدة لاعادة تنظيم البلديات — بدأت عندما ظهر الى الوجود «قانون تطوير اندماج المدن والقرى»— وكنتيجة لتلك النظرة المتفائلة والجهود التى بذلت — لتؤدى البلديات —

دورها الجديد فى الادارة فى ظل قانون «تأسيس أو انشــاء البــلديات الجديدة» • فقد زادت كفاءة البلديات فى تحسين دورها الادارى •

٢ ــ البناء التنظيمى للاجهــزة المحلية

ان التنظيم الداخلى للمحافظات والبلديات يرتكز أساسا على عــدة مبادىء تكون فى مجموعها النظام الرئاسى وتجانس الاجهزة التنفيذية •

النظــام الرئاسى :

الرؤساء التنفيذيون «المحافظ» أو العمدة وأعضــــاء المجالس فى المحافظات والبلديات ينتخبون انتخابا مباشرا بواسطة المواطنين ، ومدة الرئاسة أو العضوية أربع سنوات •

المحافظ أو العمدة كوكيل للدولة :

سبقت الاشارة الى أن المحافظ أو العمدة رؤساء الاجهزة المحلية ، مسئولون عن تأدية بعض الوظائف كجزء لا يتجزء من السلطة التنفيذية المثلة فى مجلس الوزراء • وهم فى ذلك يخضعون لرقابة واشراف الوزير المختص «وزير الشئون المحلية» •

وقد وردت اختصاصات كل منها على سبيل الحصر فى قانون الحكم المحلى فى المادة ١٤٨ منه •

ولوزير الشئون المحلية أن يلجأ الى تقديم المحافظ أو العمدة الى المحاكمة ــ مفوضا من الدولة ــ اذا جانبهما الصواب فى تنفيذ سياســة الدولة ، وبرغم التحذيرات التى توجه اليهما من الوزير •

وقد نصت المادة ١٥٠ من قانون الحكم المحلى على أن المحافظ أو العمدة «المدينة الكبيرة ـ المدينة الصغيرة ـ القرية» كوكيل للدولة مكلف بتنفيذ الشئون الادارية تحت اشراف الوزير المختص وتوجيهه «بالنسبة للمحافظ» ، وتحت اشراف ورقابة المحافظ «بالنسبة للعمدة» . كما جاء فى المادة ١٤٨ من القانون «ان الرئيس التنفيذى المحافظ أو العمدة» عليه أن ينفذ ويدير الشئون العادية المتعلقة بالجهاز المحلى طبقا لسياسة الدولة ـ كما تنتقل اليه بقية اختصاصات الاجهزة المحلية الاخرى «والتنظيمات العامة الاخرى طبقا للقانون أو توجيهات مجلس الوزراء الممنوحة له بموجب القوانين» .

وجاء بالمادة ١٤٦ من القانون ، أنه للوزير المختص ـ اذا وجد أن المحافظ فى ممارسته لاشرافه ـ على قطاع الخدمة المختص ـ ينتهك حرمة القانون ـ أو يخالف القرارات الوزارية أو ـ خلافا على ذلك ـ اذا كان مقصرا فى ادارة شئون الخدمة ، أو انجاز المشروعات التى فوضته الدولة فى الاشراف عليها ، وانجازها ـ أن يحذر المحافظ كتابة ـ لتنفيذ المعدلات والمقاييس الصحيحة ـ فى الوقت المحدد لها ، وبالطريقة التى حددتها الوزارة المعنية .

واذا لم يمتثل المحافظ للتعليمات الصادرة اليه من الوزير المختص . أو اذا حاد عن جادة الصواب فللوزير المختص أن يقيم دعوى أمام المحكمة العليا ـ باعلام قضائى تمهيدا لمحاكمته . وبمجرد أن يقيم الوزير المختص الدعوى ـ فعليه أن يعلن المحافظ بهذا الاجراء . وأن يرسل صورة من ذلك للمحكمة العليا ـ للوقوف على الموعد والمكان والطريقة التى أعلن بها المحافظ . وللمحكمة العليا التى أقيمت أمامها

الدعوى أن تستدعى لمحاكمة الطرفين فى موعد محدد للتحقيق معهم — وعليها أن تباشر الدعوى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ قبولها •

واذا وجدت المحكمة العليا — عند نظر الدعوى — أن للوزير سندا فى اقامة دعواه ، فلها أن تصدر اعلاما قضائيا للمحافظ ، تأمره فيه بتنفيذ المعدلات الصحيحة فى موعدها المعين فاذا لم يستجب المحافظ — لما جاء بالاعلام القضائى — أو قصر فى أداء الواجب المنوط به فى الزمن المحدد له — فللوزير المختص ، أن يؤكد من جديد اقامة الدعوى أمـــام نفس المحكمة العليا وعلى المحكمة أن تستدعى كلا الطرفين خلال عشرة أيام — لاعادة التحقيق •

وعندما يصدر قرار تأييدى — تطبيقا للاجراءات السابقة — فللوزير المختص أن يقوم بنفسه بعمل المعدلات الصحيحة نيابة عن المحـــافظ المقصر •

ويعنى صدور القرار التأييدى من المحكمة العليا — أن يصدر رئيس مجلس الوزراء قراره بفصل المحافظ •

وحتى اذا صدر القرار التأييدى فللمحافظ أن يقيم دعوى أمام نفس المحكمة لارجاء تنفيذ قرار العزل الذى أصدره رئيس مجــلس الوزراء ليبرهن عن موافقته على الاعلام القضائى الذى صدر من قبل ذلك •

وللمحافظ أن يقيم دعوى مستأنفة أمام المحكمة العليا طبقــا للقواعد القانونية ولا تستطيع أية قوة أن توقف هذا الاستئناف•

وللمحافظ — اذا وجد — العمدة «فى المدينة الكبيرة — أو المــدينة

الصغيرة ــ أو القرية» فى ممارسته لوكالة الدولة ــ فى نطاق اختصاصه ــ قد تجاوز حدوده ــ أو انتهك حرمة القانون ــ أو خالف القــرارات الوزارية ــ أو على العكس من ذلك ــ اذا كان مقصرا فى الادارة التى وكلته الدولة فيها ــ لانجازها ــ فللمحافظ أن يحذره كتابة وأن يرفع دعوى ضده أمام محكمة الاقليم ، وتتبع معه نفس الاجــراءات التى أتبعت مع المحافظ • ويصدر رئيس مجلس الوزراء قراره بعــــزله من منصبه •

وفى حالة عزل المحافظ أو العمدة ــ بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد اتخاذ الاجراءات القانونية السابق ذكرها ــ لا يمكنه ــ أن يمارس أى عمل من أعمال الدولة أو فى أى جهاز محلى بعد انقضاء عامين ــ من تاريخ العــزل •

وفى حالة رفع دعوى نزاع ــ ضد قرار العزل الصادر من رئيس الوزراء ــ فلابد أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان المحافظ أو العمدة بقرار العــزل •

ويعتبر قرار المحكمة العليا قرارا نافذا ــ لا نقض فيه • واذا نقض قرار العزل بواسطة المحكمة • فللمحافظ أو العمدة أن يعــود الى عمله أو الى عمل آخر مناسب فى ذات اليوم الذى يعتبر فيه قرار المحــكمة نهائيا • وفى الحالات الضرورية والعاجلة والملحة • فان قرار المحــكمة العليا يصبح نافذا وحاسما • دون الالتجاء الى المحاكم العليا والادنى•

السلطات والاختصاصات التى يمارسها المحافظون والعمد :

ــ الاشراف الادارى على جميع الشئون المتعلقة بالجهــاز الذى

يشرف عليه كل منهما وذلك عدا بعض الميادين المختصة التى يتم ادارتها والاشراف عليها بواسطة أجهزة تنفيذية أخرى كمجلس التعليم • ولجنة ادارة الانتخابات • وقد فوضت تلك المجالس واللجان فى اختصاصات الحكومة المركزية •

ولكن معظم الاختصاصات المفوضة للمحافظين والعمد فى الاشراف والادارة على الاجهزة المحلية تنحصر فيما يلى :

— دعوة مجلس المحافظة أو البلدية للانعقاد •

— اعداد وتجهيز مشروع الميزانية •

— تمثيل المجلس فى الدعاوى والعرائض •

— تعيين الاعضاء فى الاجهزة التنفيذية الاخرى كأعضاء مجلس التعليم وأعضاء لجنة الامن العام • ولجان شئون العاملين — وبقية أعضاء الاجهزة المعاونة الاخرى مثل نائب المحافظ ، ونائب العمدة وأمين الخزينة ، ورئيس الحسابات (ولابد أن يحصل على موافقة المجلس فى تعيين هؤلاء الاعضاء نائب المحافظ — نائب العمدة — رئيس الحسابات — وأمين الخزينة)•

— الى جانب تلك الاعمال التى يقوم بها المحافظون فى محافظاتهم فان الرؤساء التنفيذيين «المحافظ — العمدة» — وعلى وجه خاص بالنسبة للمحافظين — فانهم يقومون باداء دور تنفيذى هام لبعض الاعمال المركزية تحت اشراف ورقابة الوزراء — بصفتهم جهازا للحكومة القومية (وكلاء الدولة)•

مثال ذلك : ادارة أو انجاز بعض الشئون الادارية ــ كرفع مستوى المعيشة ــ تطوير الرعاية الاجتماعية للشباب ، والوقاية من الامراض الوبائية ، تعمير واصلاح الطرق الرئيسية ، تخطيط المـــدن ، تسجيل احصاء السكان ، والاعمال الاخرى التى تفوضه فيها أو توكله الحكومة المركزية •

علاقة المحافظين والعمد بالاجهزة التنفيذية الاخرى :

تنحصر العلاقة بين المحافظين والعمد والاجهزة التنفيذية الســابق ذكرها ، كمجلس التعليم ، ولجنة الامن العام ، ولجنــة الخدمة المدنية، واللجان الاخرى فى مجال بعض الشئون المعينة أو المحددة المخــولة لهم طبقا لسلطاتهم عليها كالتنسيق مع تلك اللجان والمعاونة فى اعداد مشروع الميزانية لتلك اللجان ، وتقـــديم أعضائها الى المجلس لحضور بعض المداولات ــ وعلى مسئوليته ، ويتم تعيين أغلب أعضاء اللجان الاخرى بواسطة المحافظين والعمد •

وفيما يلى بيان التنظيم الادارى لديوان المحافظة والبلدية :

لكل محافظة عـــدد من الوكالات ، والادارات المحلية ــ كمكاتب الهندسة المدنية ، المراكز الصحية ، مكاتب فرض الضرائب ، لان المحافظة من الكبر والضخامة بحيث لا تستطيع ادارات ديوانها العام أن تقــوم بجميع الاختصاصات الموكولة اليها ، وكذلك الامر بالنسبة للمدن الكبرى، والمدن الصغيرة ، والقرى فلها فروع ادارية ، طبقا لحجم كل منها • وفى المدن الكبيرة كأوزاكا ، وناجويا ، مثلا يوجد مكاتب للاحياء ، تنقســم اليها المدن الكبيرة ، وبالنسبة لطوكيو «ذات المدينة الواحدة» فــان لها طابعا خاصا كنوع من «السلطة المحلية» وتنقسم الى ٢٣ حيا خاصا ،

وان مكاتب الاحياء فى طوكيو تقوم بعمل مكاتب المدن الكبيرة ، وهى فى ذات الوقت ــ تتسم بطابع الوكالات المحلية لحكومة طوكيو المحلية «ذات المدينة الواحدة» •

وتقوم الوكالات المحلية بأعمال محددة ، لمساحات محددة ، أما مكاتب المحافظة والمدينة الكبيرة والمدينة الصغيرة والقرية ، فتقوم بجميع الاعمال التى تقع فى دائرة اختصاصها ، وتقع مكاتب المحافظ وقاعات اجتماعات المجلس ، وجميع الاجهزة المعاونة فى مبنى واحد ، كذلك الحال بالنسبة للمدن الكبيرة والمدن الصغيرة والقرى •

وكما ذكرنا آنفا ــ فان الاجهزة التنفيذية المحلية لها ــ صبغة محددة ــ وشكل معين نصب فيها الاختصاصات المختلفة للاعمال الموكلة اليها ، وان الهيكل التنظيمى لتلك الاجهزة ــ يكاد يكون متشابها ــ الى حد كبير ، وفيما يلى بيان هذا الهيكل :

المحافظ :

وهو الرئيس التنفيذى للمحافظة ، وهو بحكم هذا المنصب ، رئيس المجلس التنفيذى ويتبعه نائب المحافظ الذى يختص بالاشراف التنفيذى ويتبعه نائب المحافظ الذى يختص بالاشراف الادارى على الاجهزة التالية :

١ ــ ادارة الشئون العامة •

٢ ــ ادارة التخطيط •

٣ ــ ادارة العمل والرعاية الاجتماعية •

٤ ــ ادارة الرعاية الصحية .

٥ ــ ادارة التجارة والصناعة .

٦ ــ ادارة الزراعة والغابات .

٧ ــ ادارة الهندسة المدنية .

٨ ــ رئيس الحسابات ــ مكتب المحاسبة .

٩ ــ مدير المشروعات ، مكتب المشروعات العامة .

١٠ ــ مجلس التعليم ، الرئيس .

١١ ــ لجنة ادارة الانتخابات .

١٢ ــ لجنة الخدمة المدنية .

١٣ ــ أعضاء لجان الفحص والتفتيش .

١٤ ــ لجنة الامن العام :

أ) ادارة شئون البوليس .

ب) ادارة مكافحة الجريمة .

ج) ادارة الدفاع .

د) ادارة المرور .

١٥ ــ لجنة العمل المحلية .

١٦ ــ المجلس .

التنظيم الادارى للمدن الكبرى :

العمدة ــ مكتب العمدة ــ نائب العمدة ، ويشرف على جميع الادارات والاقسام لديوان البلدية .

وتقسم الاقسام الى وحدات ادارية :

- قسم الشئون العامة .
- قسم الشئون الزراعية .
- قسم شئون الغابات .
- قسم التجارة والسياحة .
- قسم شئون المواطنين .
- قسم الصحة العــامة .
- قسم التشــــييد .
- قسم الاراضى الزراعية .
- أمين الخزينة قسم الحسابات .
- مكتب رعاية الشباب .
- مديرى الخدمات والمشروعات العامة :

* مجلس التعليم .
* لجنة المساواة .
* لجنة الزراعة .
* لجنة تحديد الملكية .
* لجنة الفحص والتفتيش .

٣ ـ المجالس المحلية

التشكيل :

المجلس المحلى هو الممثل الشرعى للاجهزة المحلية ، وللمحافظات مجالسها وللبلديات مجالسها ورؤساء المجالس وأعضاؤها منتخبون انتخابا مباشرا بواسطة المواطنين وكل أربع سنوات •

ويحدد أعضاء كل مجلس بواسطة القانون «قانون الحكم المحلى» وعند الضرورة يمكن زيادة عدد هؤلاء الاعضاء أو انقاصهم • ويتوقف عدد أعضاء المجلس على حجم المحافظة أو البلدية ، وفيما يلى بيان أسماء المحافظات وعواصمها وعدد الاعضاء فى كل مجلس (انظر الصفحة التالية) •

سلطات واختصاصات المجالس :

يمكن تباين المسئوليات الهامة التى تضطلع بها المجالس المحلية فيما يلى :

- اصدار والغاء وتعديل اللوائح الداخلية للمجلس •
- اعتماد الميزانية •
- اقرار حسابات التسوية •
- تحديد الضرائب المحلية والرسوم وغيرها •
- اعتماد بعض المواقف فى الاحوال الخاصة وذلك طبقا للحصر الوارد فى قانون الحكم المحلى •

ـ عقد الاجتماعات العامة لسماع آراء المواطنين •

ـ الفحص والتفتيش على الاعمال المالية والادارية ومراجعة حساباتها عن طريق الاجهزة المعنية •

اجتماعات المجلس المحلى :

ـ يدعى المجلس للانعقاد بواسطة المحافظ أو العمدة وتنقسم الاجتماعات الى قسمين :

اجتماعات عادية : لا تزيد على أربعة كل عام •

اجتماعات غير عادية : وتعقد كلما اقتضت الضرورة ذلك •

ولا يعتبر انعقاد المجلس صحيحا فى اجتماعاته غير العادية الا بحضور ربع أعضاء المجلس على الاقل •

وتحدد الايام التى ينعقد خلالها بواسطة الاعضاء ، كما يحددون الوقت الذى تستغرقه الجلسات •

ولا يصح انعقاد المجلس الا بحضور أغلبية الاعضاء ، ولايتم اقرار للموضوعات المعروضة الا اذا وافق عليها أغلبية الاعضاء فى حالات خاصة يحددها قانون الحكم المحلى وتتقدم الاقتراحات فى المجلس بواسطة الرؤساء التنفيذيين • (المحافظ ـ العمدة) أو الاعضاء وكقاعدة عامة فان اجتماع المجلس المحلى مفتوح للمواطنين جميعا •

المداولات العامة :

ويحضرها المواطنون جميعا ـ اذا شاءوا ـ طبقا لمبدأ اشتراك

المواطنين فى ادارة مجالسهم ، وذلك فى الشرفة وسماعها دون واسطة ومباشرة •

وقد أخذوا بهذا المبدأ لتطبيق فكرة تمكين المواطنين — من توجيه النقد — ومراقبة ما اذا كان ممثلوهم يعبرون عن آرائهم حقيقة ويتخذون أمرا أو قرارا يتفق وادارة المواطنين ، أو أن السلطات المحلية تقف فى وجه تقدم المواطنين ورعايتهم •

لكن — الضرورة — قد تقتضى فى ظروف ملحة — عقد جلسات المجلس بصفة سرية — لاسيما عند اتخاذ القرار •

وبعض اللجان فى بعض المجالس المحلية تفتح أبوابها للمواطنين لحضور اجتماعاتها — لكن الغالبية لا تسمح لهم مباشرة بحضور الاجتماعات بينما هنالك كثير من السلطات المحلية تسمح لرجال الصحافة وبوجه عام فان من المعروف — أن ما يدور فى المداولات يتم نشره على المواطنين ضمن نشرة دورية للاستعلامات •

اللجان :

يتم تشكيل اللجان الدائمة واللجان الخاصة طبقا للائحة الداخلية ويحدد العدد الاقصى لعدد اللجان الدائمة بواسطة القانون — وكل عضو فى المجلس المحلى عضو فى اللجان الدائمة لا يحق له أن يكون عضوا فى لجنتين أو أكثر فى نفس الوقت ويحيل — قبل عقد اجتماعاته الى تلك اللجان لدراستها تفصيلا وتقديم مذكرات عنها فى الاجتماع الذى يحضره جميع الاعضاء •

وتختص اللجان الدائمة بالقيـــام بجميع الاختصاصات الادارية للاجهزة المحلية كلجان الشئون العامة للصحة ــ والهندسة المدنية •

وينحصر دور هذه اللجان فى فحص المعدلات والمقاييس وتقــديم تقاير منها بذلك الى هيئة المجلس • أما اللجان الخاصة فهى تنشأ بوجه خاص ــ أثناء دورة انعقاد المجلس لفحص المسائل التى تتطلب اجراءات سريعة ودراسة تمهيدية ، وتنعقد اللجان الدائمة والخاصة فى الاوقات التى لا تجتمع فيها هيئة المجلس ، وتعرض نتائج مدلولات تلك اللجــان على هيئة المجلس فى دورة انعقاده الثانية للتصويت عليها •

العلاقة بين المجلس المحلى والرئيس المنفذ (المحافظ ــ العمدة) :

ان أساس العلاقة بين المجلس المحلى ، والرئيس المنفذ ، انما يجرى طبقا لمبادىء مراجعة الحسابات ، وموازنة أعمال المجلس•

وللرئيس الحق أن يعيد القرارات الى المجلس لاعادة النظر فيها ، وفى حالة خاصة واردة على سبيل الحصر فى قانون الحكم المحلى ــ فان للرئيس المنفذ أن يعترض أو يرفض بعض الاجراءات•

وللمجلس أن يتخذ قرارا بسحب الثقة من الرئيس ، ويعلن الرئيس حل المجلس خلال عشرة أيام بعد اتخاذ قرار سحب الثقة وفى حالة عدم اتخاذه هذا الاجراء فانه يعزل من وظيفته ، كما أن الرئيس يعــزل من وظيفته عندما يتخذ المجلس قراره الثانى بسحب الثقة فى الاجتمـــاع الاول للمجلس عقب الانتخاب العام الذى يتم نتيجةلحل المجلس •

وفى حالات خاصة ــ يحددها القانون ــ فان الرئيس المنفذ ــ اذا خوله المجلس بعض اختصاصاته أن يتخذ قرارات • ويحل محل المجلس فى مباشرة اختصاصاته •

٤ ــ التمــويل المحــلى

يعتبر تمويل المجالس المحلية من أدق المشكلات التى يواجهها أى نظام للحكم المحلى ــ فقد ذهبت دول الى قصر موارد هيئاتها المحــلية على ضرائب محلية تفرض بنسبة من الضرائب الحكومية بالاضــافة الى الرسوم المحلية التى أجيز لهذه الهيئات فرضها ، وخصت دول أخــرى سلطاتها المحلية بضرائب عينية ذات طابع محلى ، وأكملت بتمويل خزائن هذه السلطات باعانات ضخمة من خزائن الدولة •

واذا كان التمويل يعمل دورا رئيسيا فى حياة المجالس المحلية وبدونه تعجز هذه المجالس عن القيام بخدماتها على الوجه الاكمل ، وهذا مايجعل نشاط تلك المجالس مرتبطا ارتباطا وثيقا وكبيرا بالامكانيات المادية التى توضع تحت تصرفها لتنفيذ المهام التى قامت من أجلها •

فقد أعطى قانون الحكم المحلى فى اليابان سلطات واسعة فى الاجهزة المحلية فى فرض ضرائب جديدة تتفق مع ظروف كل منها ، ولذا كــان الاعتماد الاكبر للسلطات المحــــلية على مواردها الذاتية بالاضافة الى الاعانات الحكومية التى تمنحها اياها الحكومة المركزية •

وقد بلغ اجمالى الانفاق العام للاجهزة المحلية فى التقرير العــــام

للسنة المالية ١٩٦٧/٦٦ ما يقرب من ٥٫٢٤١٫٩٠٠ ملايين منها حـــوالى ٣٫١٠٢٫٣٠٠ ملايين تم انفاقها بواسطة المحافظات ، ٢٫١٣٩٫٦٠٠ مليون ين بواسطة البلديات «المدن الكبيرة ــ المدن الصغيرة ــ القرى والاحياء الخاصة فى طوكيو العاصمة» •

كما بلغ حجم الانفاق العام لتلك الاجهزة فى السنة المـــالية ١٩٦٨ حوالى ٦٧٣٠ بليون ين وهى تعتبر أكبر من حجم الميزانية القومية فى نفس العام ــ وهذا يعنى أن هناك سلسلة كبيرة من الاعمال التى بدأتها الحكومة المحلية ، وأن هذه الاعمال والانشطة تستكمل عاما وراء عام•

الميزانية القـــومية والمحـــلية :

الميزانية المحلية والقومية تعملان لهدف واحد ــ هو العمل على رفع مستوى المعيشة للمواطنين ــ واسعادهم ــ بتقديم أكبر قدر ممكن من الخدمات اهم ــ ولكل من الميزانيتين ضرائب يدفعها المواطنين ــ وهى تشكل مصدرا كبيرا من مصادر الدخـــل القومى ــ ومقسمة كضرائب سيادية وضرائب محلية • تقـــوم بجبايتها الاجهـــزة المحلية وتختلف الضرائب المحلية عن الضرائب القومية فى أن الضرائب المحلية تستخدم فى الانفاق على الاعمال التى تقوم بتنفيذها المباشر تلك السلطات •

وقد بلغ مجموع الضرائب السيادية فى العام المالى ١٩٦٨ حـــوالى ٥٣٣٤ بليون ين أى ما يوازى ٦٧٫٤٪ من مجموع الدخل القومى ، بينما بلغ مجموع الضرائب المحلية بليون ين أى ما يوازى ٣٢٫٦٪ من مجموع الدخل القومى ــ بينما منحت الدولة للسلطات المحـــلية ٢٨٢٣ بليون ين كاعانة لها •

وتقسم الميزانية الى ميزانية حسابية عـامة ، وميزانية حسـابية خاصة . وتتكون الميزانية عادة من الدخول والمصروفات على مدار العام المالى ــ وهذه هى القاعدة العـــامة وتعد بواسطة الرئيس التنفيذى «المحافظ ــ العمدة» من خلال أجهزته ، ويتقدم لها بها الى المجلس لاخذ الموافقة عليها .

والمحافظ أو العمدة مسئول عن تقديم مشروع الميزانية الى المجلس قبل بدء العام المالى الجديد بشهر على الاقل ، وللمجلس أن يعتمـدها خلال عشرين يوما بعد مناقشتها وللمحافظ أن يقترح ادخال تعديلات أو اضافات عليها ، ولرئيس المجلس المحلى أن يمد العمل بالميزانية القديمة شهرا أو اثنين ــ الى أن يبدأ العمل بالميزانية الجديدة .

وعقب اعتمـــاد الميزانية تتم جباية الضرائب ، وتنفيذ الاعمـال المرتبطة بها ، ويقـوم رئيس الحسـابات ــ فى هذا الشأن ــ بناء على تعليمات المحافظ والمجلس بتنفيذ تأشيرات الميزانية وتقفل الميزانية عادة ــ من كل عام ــ يوم ٣١ مايو ، ويقـدم كشف حساب محـدد ببنود المصروفات والايرادات ــ ويوقعه الرئيس المحلى بعد اعتماد المجلس.

وعلى رئيس المجلس أن يقدم تقريرا بحساب محدد ــ الى رئيس المجلس المحلى فى الفترة من أول يونيو الى ٣١ أغسطس .

ويقوم رئيس المجلس المحلى بدوره بالاجتماع بلجنة الميزانية لوضع التقديرات النهائية لتقديمها للمجلس لاخذ موافقته النهائية ــ وتطبع الميزانية وتوزع على المواطنين ــ بل وأكثر من ذلك ــ فان رئيس المجلس المحلى مطالب بدعوة المواطنين مرتين على الاقل خـــلال السنة المالية

ـ ليطلعهم أولا بأول على الموقف المالى للميزانية ـ لتوضيح الموقف الفعلى لتنفيذ بنود الميزانية ، والاراضى المملوكة للمجلس ، والقروض ـ وذلك حتى يكون المواطنون دائما على علم ودراية بموقف الميزانية ، ويشعرون بذلك ، أنهم يشاركون ممثليهم فى المجـــلس ـ فى تطــوير مجتمعهم المحلى •

والجدير بالذكر ـ أن الانفــاق المحـــلى قد زاد زيادة كبيرة فى السنوات العشرين الاخيرة ومرجع ذلك الى التوسع الهائل والعظيم فى اختصاصات الحكومات المحلية فى مختلف الميادين الذى قـــام أساسا لرعاية الدولة للشباب ، وذلك منذ عــــام ١٩٤٥ ، وفيما يلى بيان تلك الميـــادين :

١ ـ التعـــليم :

امتداد التعليم الاجبارى ليشمل كل الذين بلغوا من الســـن ثلاث سنوات واستتبع ذلك زيادة عدد تلاميذ المدارس الثانوية العالية •

٢ ـ الرعـــاية الاجتمـــاعية :

لرفع مستوى المعيشة ، وصدور عدة قوانين تنظم هذه الرعاية منها قانون حماية مستوى المعيشة ، قانون رعاية الطفولة ، قانون رعـــاية كبار السن ••• الخ •

كما أخذت المجالس المحلية على عاتقها تقديم الخدمات الطبية والدواء للمواطنين ، ومن المرافق العامة واصــــلاح الطرق وتعبيدها ، واقـــامة الكبارى والانفاق ، وانشاء المطارات والموانىء ••• الخ •

نظـــام الضرائب المحلية :

فرضت الضرائب المحلية ـ طبقا للقوانين واللوائح القائمة ، وطبقا لظروف كل مجلس محلى بحيث يكون لكل منها نظام فردى خاص خاضع للنظام العام لضرائب الدولة ، وقد قسمت الى :

١ ـ ضريبة مفروضة قانونا ٠

٢ ـ ضريبة السلطة الخاصة ٠

٣ ـ ضريبة ذات غرض خاص ٠

والضريبة الاولى اجبارية ـ اذا ما استثنينا بعض الحـــــالات فى بعض الدخول ٠

وضريبة السلطة الخاصة تفرضها السلطة المحلية فى الحـــالات التى تراها ضرورية ، وطبقا لموافقة وزير الحكم المحلى ٠

أما الضريبة ذات الغرض الخاص فان تقديرها متروك لاتجاه السلطة المحـــــلية ٠

وتشمل الضرائب المفروضة قانونا الضرائب التالية :

ـ ضريبة مواطنى المحافظات ٠

ـ ضريبة المشروعات ٠

ـ ضريبة حيازة الملكية الحقيقية ٠

ـ ضريبة استهلاك «الطباق» فى المحافظات ٠

- ضريبة الملاهى •
- ضريبة الفنادق والمطاعم •
- ضريبة سيارات الاجرة •
- ضريبة المناجـم •
- ضريبة رخص الصيد ، والصيد •

وتشمل الضريبة ذات الغرض الخاص ما يلى :

- ضريبة السيارات الملاكى •
- ضريبة استهلاك الكهرباء •
- ضريبة الصيد •
- ضريبة استهلاك المياه والانتفاع بالارض •

وتتكون ضريبة الدخول فى المحافظات فى ظل نظام الضرائب الحالى - بصفة أساسية - من ضريبة الاعمال - وضريبة المواطنين «وهـاتان الضريبتان تمثلان ٦٤٪ من المبلغ الاجمالى للدخول خلال العـام المالى ١٩٦٨» • وتتبعها الضرائب المستهلكة - كضريبة الملاهى - الفنـادق والمطاعم - استهلاك الكهرباء • وضرائب الملكية الخاصة - كضريبـة السيارات الملاكى • والضرائب المحلية متنوعة ومتعددة ، وتقـع تحت قائمة «تحديد الضرائب» - وطبقا لذلك - فان مبالغ الدخول تتذبذب لاتجاه الاعمال وامتدادها •

وتنشط الضرائب المفروضة قانونا فى المدن الكبيرة والمدن الصغيرة

والقرى ــ ضريبة مواطنى البلدية ــ ضريبة الاحوال المحددة للملكية الخاصة ــ ضريبة اضاءة العربات والقوى المحركة ــ ضريبة استهلاك الطباق فى البلدية ــ ضريبة استهلاك الكهرباء والغاز ــ ضريبة انتاج المناجم ــ ضريبة تخليص الاخشاب •

وتشمل الضرائب ذات الغرض الخاص فى البلدية ما يلى :

ــ ضريبة تخطيط المدينة •

ــ ضريبة مقابل الانتفاع بالمياه والارض •

ــ ضريبة المشروعات العامة •

ــ ضريبة التأمين الصحى •

والامر متروك للسلطة المحلية فى فرض مثل تلك الضرائب أو عدم فرضها •

وعلى وجه العموم ــ فان ضريبة الدخول للسلطات المحلية ــ «المدن الكبيرة ــ المدن الصغيرة ــ القرى» تشتمل أساسا على «ضريبة المواطنين ــ وضريبة الأصول المحددة» وتمثل هاتان الضريبتان ٧٨٪ من مجموع الدخل خلال العام المالى ١٩٦٨ •

وتتبعها الضريبة الاستهلاكية كضريبة استهلاك الكهرباء والغاز وضريبة الملكية الخاصة كانارة العربات والقوى المحركة •

وعلى هذا ــ فان ضريبة المواطنين وضريبة الاصول المحددة تمثل

أمرا له وزن هام جدا فى ضريبة الدخول فى البلديات • وهذا يعنى ضمان الاستقرار والاستمرار من ناحية ولكنه فى الناحية الاخرى نقصــا فى المــرونة •

وعندما أخذ قانون الضرائب المحـــلية طريقه الى التنفيذ ، كانت ضرائب الدخول فى البلديات تفــوق بكثير وبشــكل ملحوظ نظيرتها فى المحافظات • وقد ظهر ذلك جليا فى العام المالى ١٩٥١ وهو العام الذى لحق تطبيق القانون المذكور آنفا فقد بلغ مجموع ضرائب الدخول فى البلديات فى ذلك العام حوالى ١٨١ بليون ين ــ فى حين ــ بلغ نفس مجموع تلك الضرائب فى المحافظات ١٢٦ بليون ين ومنذ عــام ١٩٦٤ فاق مجموع ضرائب الدخول فى المحافظات نظيره فى البلديات ومرجــع ذلك ــ الى أن معدل النمو فى البلديات ــ أضحى ــ أقل بكثير من نظيره فى المحافظات •

المراجع العربية

١ — ابراهيم عباس عمر وسليمان الطماوى .
«مستقبل البعد الرأسى للعلاقات الحكومية وتأثيره على تطوير ادارة وحدات الحكم المحلى فى حكومة جمهورية مصر العربية» .
القاهرة. المجالس القومية المتخصصة .

٢ — المنظمة العربية للعلوم الادارية — «الاساسيات النظرية للحكم المحلى» .
القاهرة ، مطبعة نهضة مصر — الجزء الأول سنة ١٩٧٧ .

٣ — المنظمة العربية للعلوم الادارية «موسوعة الحكم المحلى — تشريعات الحكم المحلى فى الدول العربية .
القاهرة ، دار الجيل للطباعة . سنة ١٩٧٧ .

٤ — سليمان الطماوى .
«شرح نظام الحكم المحلى الجديد (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية) .
القاهرة ، دار الفكر العربى طبعة سنة ١٩٨٠ .

٥ — صبحى محرم ومحمد فتح الله الخطيب .
«اتجاهات معاصرة فى نظام الحكم المحلى» .
القاهرة ، دار النهضة المصرية سنة ١٩٨٠ .

٦ ــ طعيمة الجرف .
«مبادى فى نظم الادارة المحلية» دراسة تطبيقية لنظم الادارة المحلية فى الجمهورية العربية المتحدة .
القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة طبعة سنة ١٩٦٢ .

٧ ــ مصطفى الجندى .
«الحكم المحلى والديمقراطية» .
الاسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة سنة ١٩٦٧ .

٨ ــ يوسف الحسن .
«دراسات فى الادارة والحكم المحلى» .
القاهرة ــ دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٧٥ .

٩ ــ وزارة الحكم المحلى .
«دراسات فى الحكم المحلى» .
القاهرة ، المطابع الاميرية ، سنة ١٩٦٣ .

مجلات ودوريات عربية

ــ مجلة «الادارة» اتحاد جمعية التنمية الادارية . القاهرة .

المراجـع الانجـليزية

1. Alderfer, Harold F.,
"Local goverment in Developing countries" New York, Mc-Graw - Hill Co., 1964.

2. Barber Michael P.,
Local government", 4th ed., Macdlonald & Evans, Estover, Plymouth, 1978.

3. Blair, George S.,
"American Local Government"
New York, Herper and Raw Publishers, 1964.

4. Eddison, Tony.
"Local Government-Management and corporate Planning", Aylesburg, Leonard Hill Books, 1973.

5. Fried J.K. & Jessol W.N,
"Local Government and Strategic Choice", Oxford, Pergamon Press, 2nd. ed., 1976.

6. Frost, Richard T.,
"Cases in state and local government, New York, Prentice-Hall, 1961.

7. Griffith J.A.G.,
Ceneral Departments and local anthorities, Toronto, University of Toronto Press, 1966.

8. Humes Samuel,
The structure of Local Government",
The Hague, International Union of Local Authorities, 1969.

9. Smith Brain, Co.,
Field Adminietrion (Au aspect of decentralisation)"
London, Routledge and Kegan Paulldge and Kegan Poul, 1967.

10. Zimmerman, Joseph F.,
"Readings in State and Local Government", New York Holtrinehart and Winston, 1964.

— Public Resonnel Management. Ipma.
— Administrative Science Quaterly.
— The Indian Journal of Public administration.
— Personnel Management.

محتويات الكتاب

صفحة

صفحة

صفحة

صفحة

الفنية للطباعة والنشر
٤٨ شارع جوده . رأس التين . الاسكندرية
تليفون ٨٠٢٢٥٠